



GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 1
DEL ARTÍCULO 261 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL
PENAL, DECRETO LEGISLATIVO 957, RESPECTO A
LA DETENCIÓN PRELIMINAR JUDICIAL EN CASOS
NO FLAGRANCIA DELICTIVA**

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Renovación Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme lo establecen los artículos 74°, 75° y el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 261 DEL NUEVO CÓDIGO
PROCESAL PENAL, DECRETO LEGISLATIVO 957, RESPECTO A LA DETENCIÓN
PRELIMINAR EN CASOS DE NO FLAGRANCIA DELICTIVA**

Artículo Único.- Modifica el numeral 1 del artículo 261 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957

Se modifica el numeral 1 del artículo 261 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, incorporando el inciso a) en los siguientes términos:

"Artículo 261.- Detención Preliminar

(...)

a) No se presente un supuesto de flagrancia delictiva, pero existan elementos razonables para considerar que una persona ha cometido un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a 4 años y, por las consecuencias del caso, puede desprenderse cierta posibilidad de fuga u obstaculización de la averiguación de la verdad.

(...)

Lima, 12 de diciembre del 2024

[Signatures]
Eduardo Trillo R.
Esdras Medina
ZEBALLOS APONTE
Drogo Sazari C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Antecedentes

Con fecha 11 de diciembre de 2024, en el legajo de leyes del diario oficial "El Peruano" se publicó la Ley 32181, Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y el Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, a fin de garantizar el principio de presunción de inocencia y brindar mayor protección al personal de la Policía Nacional del Perú, a través del cual, en su disposición complementaria derogatoria, dispone la derogación del literal a) del numeral 1 del artículo 261 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, referido a la detención preliminar en casos de no flagrancia delictiva.

1.2. Finalidad que persigue el proyecto de ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el numeral 1 del artículo 261 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para incorporar el inciso a) al literal 1 del mencionado artículo.

La finalidad de la ley es preservar la institución procesal de la medida coercitiva personal de detención preliminar en casos de no flagrancia para coadyuvar en la lucha contra la inseguridad ciudadana, crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y otros delitos graves.

Así tenemos que la norma legislativa emitida por el Parlamento genera una limitación y/o prohibición para que los fiscales y jueces de nuestro país puedan emplear las instituciones procesales para combatir la corrupción y luchar contra la delincuencia común y crimen organizado en el marco de un debido proceso, pues dichas figuras tienen como finalidad asegurar la presencia del investigado en todas las diligencias y audiencias que puedan convocar tanto el Ministerio Público o el Poder Judicial. Por ello, eliminar la posibilidad de que los fiscales puedan requerir al juez la detención preliminar en casos de no flagrancia constituye un detrimento y menoscabo a las facultades y competencias que tienen las instituciones miembros del sistema de justicia penal

1.3. La detención preliminar como herramienta eficaz para neutralizar los efectos nocivos de la comisión de un delito.

Una de las consecuencias directas de la detención preliminar en nuestra sociedad es que este mecanismo procesal, a la vez de asegurar la actividad probatoria, evita la continuidad, permanencia o consumación de un delito, o disminuye sustancialmente la magnitud o consecuencias de su ejecución.

Asimismo, impide o neutraliza futuras acciones o daños que podrían producirse cuando la detención preliminar se ejecuta en el contexto de una presunta organización

criminal, siendo que los efectos directos e indirectos de esta medida cautelar provisional (interés general) prevalecen y/o se anteponen ante los bienes jurídicos afectados (interés particular). En esa medida, la aplicación de la detención preliminar no siempre se da dentro del marco temporal que define a la flagrancia delictiva, sino que muchas veces los hechos con entidad criminal son puestos en conocimiento del titular de la acción penal posterior a su consumación; por tanto, limitar esta medida únicamente a los supuestos de flagrancia per se, sería negar la realidad nacional en la que se desarrolla el contexto delictivo dentro de nuestra sociedad, esto es por ejemplo, los delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos o contra la administración pública realizados casi siempre dentro de un contexto de clandestinidad, más aún si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos delictivos la oportunidad del conocimiento de la notitia criminis o denuncia puesto en conocimiento del titular de la acción penal supera el marco temporal de la flagrancia delictiva.

En estos supuestos de incidencia delictiva -en los que no concurre la flagrancia delictiva -, se estaría mas que limitando, estaríamos negando al titular de la acción penal, poder articular y ejecutar este tipo de medidas limitativas de derechos, incentivando con ello la actividad criminal de los delincuentes, quienes sólo tendrían que superar el marco temporal de la flagrancia delictiva para asegurar, en cuanto menos a nivel preliminar, su no detención preliminar. Así la fórmula legislativa recogida en la Ley N.º 32181 deviene en un debilitamiento directo en la búsqueda de la verdad legal a cargo del Ministerio Público, y por ende, en perjuicio directo de la sociedad.

Al respecto, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, en la apelación 172-2022-Apurímac, respecto a la figura de la detención preliminar judicial ha señalado:

*"Desde el principio de proporcionalidad -subprincipio de idoneidad-, es de destacar que el objeto de una medida provisionalísima de detención es practicar aquellas diligencias de investigación de carácter urgente o imprescindibles para consolidar la imputación, para esclarecer los hechos. Sin duda, en el presente caso, resulta necesaria la inmediata declaración indagatoria del investigado y los reconocimientos del material de comunicaciones obtenido -antes y con motivo de las diligencias de entrada o allanamiento, registro e incautación efectuadas-, así como de todos aquellos bienes que podrían haber sido incautados del domicilio y de la oficina del investigado"*¹.

1.4 La detención preliminar y la actividad probatoria

EL Ministerio Público como ente constitucionalmente autónomo, no solo dirige la investigación fiscal, sino que diseña la estrategia y aseguramiento objetiva de la investigación, articulando para ello las acciones conduzcan a alcanzar sus objetivos; en esa medida, emplea las herramientas que la norma adjetiva le confiere, dentro de ella la detención preliminar; siendo ello así, el empleo de medidas de coerción

¹ Recurso de Apelación Nro. 172-2022-Apurímac

personal se erige como una herramienta que coadyuva objetivamente a los fines de la investigación, pues permite al Ministerio Público realizar determinados actos de investigación que, estando en libertad el investigado generaría peligro en la averiguación de la verdad legal, pues el investigado en libertad puede con alta probabilidad perturbar la actividad probatoria, a través de la influencia directa de éste en la alteración, ocultamiento o desaparición de los medios probatorios, o incluso interfiriendo en la conducta de las partes, testigos o peritos.

1.5 La detención preliminar en la lucha contra el Crimen Organizado

Como ya se refirió precedentemente, la detención preliminar es una herramienta eficaz que con su aplicación permite al representante del Ministerio Público, de manera inmediata en múltiples ocasiones desarticular organizaciones criminales y neutralizar las acciones de estos grupos organizados tendiente a perturbar la investigación, siendo que como es sabido, muchas de estas organizaciones criminales gozan de un brazo obstruccionista cuyas acciones criminales se encuentran encaminados a perturbar la actividad probatoria y es justamente en esta etapa inicial de la investigación preliminar -parte de la investigación preparatoria- en la que se ejecutan los actos urgente e inaplazables.

Los actos urgente e inaplazables están encaminados al logro de los mencionados objetivos de naturaleza inmediata que, en la mayoría de casos, hace referencia a una actuación pronta del Ministerio Público o de la Policía Nacional del Perú, a fin de apersonarse al lugar de los hechos a recoger datos objetivos de la realidad del evento delictivo, impedir que el delito produzca consecuencias ulteriores o se altere la escena del hecho criminal, incluso recoger los elementos materiales probatorios y la evidencia física que le podría ser de utilidad, esto en el supuesto de comisión de un delito común.

Descrito lo antes referido, la realidad delictiva evidencia la existencia de casos, específicamente los vinculados a crimen organizado, que requieren de un alto grado de preparación y planeamiento para dilucidar la materialidad del hecho e identificar a los posibles implicados, lo que evidentemente supera el simple apersonamiento a la escena física del delito o la recolección de evidencias tangibles del evento criminal; siendo que en estos casos, se requiere de una sofisticada estrategia fiscal -en el marco probatorio- y del despliegue de especiales técnicas de investigación y mecanismos procesales, de allí que el legislador atendiendo a la complejidad del objeto de investigación ha previsto la posibilidad de adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en diligencias preliminares, entre ellos, la detención preliminar, los cuales se emplean con el único propósito de lograr los fines de las diligencias preliminares.

En esa línea de razonamiento, quitar, sustraer o impedir el uso de este mecanismo procesal para combatir no solo el delito común sino aquellos más sofisticados o complejos como lo es el crimen organizado, no solo importa la restricción o limitación

del marco de la actuación fiscal, afectando su rol investigativo e incluso permitiendo la impunidad de una serie de noticias criminales vinculadas a delitos cometidos en el marco de una organización criminal, sino que además esta inoperancia fiscal se capitaliza en la mente de los criminales y potenciales criminales en un incentivo de que sus acciones delictivas, en un corto plazo no tendrán consecuencias como la restricción de su libertad.

1.6. La consecuencias de la derogación de la detención preliminar en nuestro ordenamiento jurídico

Que, con la finalidad de ejemplificar e ilustrar objetivamente la limitación fiscal referente a la detención preliminar, se tiene que recientemente hemos sido testigos de un hecho nefasto, como es el hallazgo del cuerpo sin vida de una menor de 12 años, siendo que inmediatamente de conocidos los hechos con relevancia delictiva, desde las atribuciones constitucionales del titular de la acción penal se activaron todos los mecanismos procesales, obteniéndose el siguiente resultado:

"El Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, bajo la dirección del juez (...), dictó una orden de detención preliminar por un plazo de 7 días contra Gerson Alexander Juárez Tapia, investigado por el presunto delito de feminicidio en agravio de una menor de 12 años."²

Siendo ello así, si se tiene que la ley N.º 32181 hubiese entrado en vigencia unos días atrás, el Ministerio Público no habría podido solicitar la detención preliminar del principal sospechoso, siendo que por su parte el Poder Judicial no habría dictado la medida cautelar en contra del principal sospechoso, pues en la lógica de la vigente ley, el cuerpo de la menor se encontró luego de muchos días después de su desaparición y su fallecimiento, esto es, que el Ministerio Público ya no se encontraba dentro del marco temporal de la flagrancia delictiva, por lo tanto no podría haber solicitado la medida de detención preliminar, este es un ejemplo objetivo de lo nocivo y perjudicial que resulta esta ley, en donde se evidencia con claridad que las consecuencias negativas son mayores que el ámbito de protección que dicha ley pretende proteger.

En ese entender, la Ley N. 32181 no resiste ningún control o filtro constitucional, pues en ella ha primado el interés y privilegio particular del investigado, que se traduce en la protección de su derecho a la libertad frente al interés general de la sociedad que se busca proteger con dicha medida, esto es asegurar la actividad probatoria y los fines inmediatos de la investigación preliminar, cuál es, el derecho a la verdad legal.

En ese sentido, el Proyecto de Ley consiste en restablecer la medida de coerción personal de la detención preliminar, en casos de no flagrancia:

²

Vease

en:

https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuperiorlimasurpj/s_csj_lima_sur_nuevo/as_inicio/as_i_magen_prensa/as_noticias/np+131

LEY 32181	PROYECTO
Artículo 261. Detención Preliminar Judicial 1. El juez de la investigación preparatoria, a requerimiento del fiscal, emite una resolución debidamente motivada, teniendo a la vista las actuaciones remitidas por aquél, y dicta mandato de detención preeliminar cuando: a) [Derogado].	Artículo 261. Detención preliminar judicial 1. El juez de la investigación preparatoria, a requerimiento del fiscal, emite una resolución debidamente motivada, teniendo a la vista las actuaciones remitidas por aquél, y dicta mandato de detención preliminar cuando: (...) a) No se presente un supuesto de flagrancia delictiva, pero existan elementos razonables para considerar que una persona ha cometido un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a 4 años y, por las consecuencias del caso, puede desprenderse cierta posibilidad de fuga u obstaculización de la averiguación de la verdad. (...)

1.7. La detención preliminar en la lucha contra la inseguridad ciudadana

Si bien la aplicación de estas medidas coercitivas muchas veces devienen en un uso recurrente y desproporcionado por parte del Ministerio Público, ello de ninguna manera puede traer como consecuencia su erradicación total del sistema de normas adjetivas, pues para ello existen mecanismos dentro del mismo proceso penal para controlar su uso abusiva de este instituto procesal; en esa medida, consideramos que no es una respuesta acertada y eficaz del legislador el pretender erradicar este mecanismo procesal dentro del ordenamiento jurídico con la finalidad de regular su uso desmedido o abusivo, de allí a que resulte un imperativo urgente la restitución del supuesto normativo procesal que se encontraba vigente.

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

La presente iniciativa legislativa Modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, incorporando el literal a) al numeral 1 del artículo 261 con la finalidad de hacer precisiones respecto de la detención preliminar.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Esta propuesta legislativa no demandará inversión alguna a las arcas del estado al tener el carácter de una norma emanada del Nuevo Código Procesal Penal, por el contrario, genera confianza en la población peruana al ver que sus autoridades fiscales y judiciales aplican la figura procesal de la detención judicial preliminar, al ser fundamental en combatir y luchar contra la corrupción, las bandas y organizaciones criminales que en los últimos tiempos vienen ganándole las batallas a los agentes encargados de velar por el orden interno y seguridad ciudadana; la modificación de la norma produce los siguientes beneficios:

SUJETOS	BENEFICIOS
LA SOCIEDAD	La población Peruana se beneficiará con el restablecimiento de la institución procesal de la medida coercitiva procesal de la detención preliminar judicial en casos de no flagrancia, esto es, con la búsqueda de la verdad y aseguramiento de medios probatorios, coadyuvando en la lucha contra la inseguridad ciudadana, corrupción, el crimen organizado y otros.
EL SISTEMA DE JUSTICIA	El Ministerio Público como institución podrá requerir al juez de investigación preparatoria que se aplique la figura de la detención preliminar en casos de no flagrancia delictiva. El Poder Judicial a requerimiento del fiscal podrá conceder previo cumplimiento de requisitos, la medida coercitiva de la detención preliminar en casos de no flagrancia delictiva.

IV) VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

4.1. La detención preliminar y el Acuerdo Nacional como política de Estado.

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, se señala que se debe: "(a) consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciar una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; y (c) poner especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres".

La propuesta legislativa tiene vinculación directa con la primera, séptima y la vigésima octava Política de Estado del Acuerdo Nacional:

4.2 Política de Estado Nro. 01: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

4.3. Política de Estado Nro. 07: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.

4.4. Política de Estado Nro. 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

Nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Ministerio Público, Poder Judicial dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (d) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (e) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; y (f) garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.