

INFORME

PLAN DE REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL

Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial
Grupo de Trabajo Temático de Reforma de la Justicia Penal

PERU - 2003

COMISION DE REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL

COMISION DE REESTRUCTURACION DEL PODER JUDICIAL

Integrantes:

Presidente de la Sala Nacional de Terrorismo, Pablo Talavera Elguera

Presidente de la Corte Superior de Loreto, Roger Cabrera Paredes

Presidente de la Corte Superior de Ayacucho, José Donaires Cuba

**COMISION DE MAGISTRADOS PARA LA REESTRUCTURACION
DEL PODER JUDICIAL**

INFORME FINAL

Lima, 20 de mayo de 2003

A: Presidente de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial

DE: Comisión de Reforma de la Justicia Penal de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial

Tenemos el alto honor de elevar a vuestra Presidencia el presente informe final denominado “PLAN DE REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL”, elaborado por este Grupo de Trabajo Temático de la Reforma de la Justicia Penal.

Este documento representa nuestro esfuerzo por proponer un modelo que se desea para el sistema de justicia penal peruano, tal como fue concebido por la Comisión para el corto, mediano y largo plazo, y que con el aporte de los magistrados, abogados, la revisión de antecedentes y la experiencia comparada, el Grupo de Trabajo Temático que integramos somete el presente informe y medidas propuestas a consideración del Pleno de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial para su aprobación. Sin embargo, somos conscientes que no es un documento acabado desde el punto de vista técnico y estratégico.

Gracias a la contribución de los aportes y críticas de los jueces, funcionarios y abogados de la especialidad y de los medios de comunicación, se pudo mejorar el documento inicial denominado “bases para la elaboración del plan estratégico para el cambio de la justicia penal”. El avance desde el documento inicial a la fecha ha sido significativo, y como muestra sólo se debe puntualizar que todos los que fueron convocados o enviaron sus propuestas coinciden en la necesidad de cambio y hay consenso para que dicha transformación sea refundacional, esto es, pasar de un modelo de justicia penal a otro.

Como resultado, se registraron avances significativos en determinación de varios objetivos y pautas clave de política judicial. Entre muchos otros, éstos incluyen: (i) reforma de la justicia penal consensuada; (ii) profundo cambio de la cultura judicial; (iii) visión integral del sistema judicial penal; (iv) enfoque sistémico y desarrollo de estrategias integrales; (v) apertura a la comunicación de lo que se

está haciendo por la reforma a la ciudadanía y amplio debate o discusión pública; (vi) estudiar las posibilidades de desarrollar métodos alternativos de resolución de conflictos en materia penal; y (vii) luego de la implementación de los primeros cambios, establecer las mejoras que resulten necesarias introducir en el funcionamiento de la Justicia a través de la investigación de la opinión de los litigantes, como un medio de satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

En estos tres meses de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial, el Grupo de Trabajo Temático de Reforma de la Justicia Penal ha realizado importantes gestiones para proveer de los recursos y posibilidades de implementación de la reforma de procesal penal, así como logrado difundir en diversos medios de prensa las bases de dicha reforma.

Es una realidad las gestiones del Grupo de Trabajo Temático de Reforma de la Justicia ante la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América, que ha dado lugar a que se suscriba un Convenio o Acuerdo de Entendimiento para la cooperación técnica de USAID hasta por US\$ 20'000,000 (VEINTE MILLONES DE DOLARES AMERICANOS) en cinco años, para apoyar el proceso de reestructuración del Poder Judicial y cuyo énfasis es el área penal. De modo tal, que en gran medida, y en el corto y mediano plazo, las acciones previstas en el plan podrán ser implementadas.

También es una realidad la participación del Poder Judicial en el proceso de cambio del marco normativo, tanto respecto del nuevo Código Procesal Penal cuanto de la legislación procesal penal vigente. En efecto, a pedido del Presidente de nuestro grupo de trabajo señor Vocal Superior Pablo Talavera Elguera se ha constituido la Comisión de Bases de la Reforma Procesal Penal, integrada por magistrados, profesores y abogados, los que se encargarán de dar los aportes que institucionalmente conceptúa el Poder Judicial como esenciales para contar con un modelo contradictorio, racional, ágil y desformalizado.

Constituye también un logro del proceso de reforma en curso, el reacondicionamiento y equipamiento que se viene ejecutando en las Salas y

Juzgados del local adyacente al Establecimiento Penitenciario Miguel Castro Castro, así como el apoyo en equipos de cómputo a diversos órganos jurisdiccionales de la especialidad penal que se viene ejecutando en coordinación con la Sala Nacional de Terrorismo.

En cuanto a las medidas urgentes para encaminar la reestructuración en el Poder Judicial, en lo concerniente a la especialidad penal, se ha logrado la aprobación por el pleno de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial del programa de descarga procesal: a) conformación de tribunales unipersonales para resolver las apelaciones de los procesos sumarios, b) la posibilidad de adicionar un Vocal Superior más en los distritos judiciales que tengan sobrecarga procesal, c) la conversión de juzgados para procesos en reserva en juzgados penales, d) la aprobación de un conjunto de directivas para la celeridad y debida tramitación de los procesos penales, y e) la progresiva implantación de secretarías especializadas en procesos reservados y de ejecución.

Otras medidas de corto plazo, necesarias para un cambio de la justicia penal están constituidas por diversos proyectos de ley, entre los que destacan: a) modificaciones al artículo 77° del Código de Procedimientos Penales, b) modificaciones al artículo 5° del Decreto Legislativo N° 124, c) ley de celeridad de los juicios orales, d) incorporación de los juicios rápidos por flagrancia y confesión, e) reducción de los plazos de prescripción para los delitos menos graves, entre otros.

Finalmente, los integrantes del Grupo de Trabajo Temático de Reforma de Justicia Penal agradecemos al señor Presidente del Poder Judicial por la confianza depositada, y que esté seguro que estamos dispuestos a seguir colaborando con la idea de cambio refundacional esbozada en el discurso de inicio del año judicial y que somos conscientes que un proceso de reforma es largo y está lleno de obstáculos y carencias, sobre todo económicas, adversidades que no pueden cortar nuestras ilusiones, sino que nos exigen más, como en el presente caso, que hemos tratado de volcar nuestra experiencia y el tratamiento y análisis de la información recopilada.

PABLO TALAVERA ELGUERA
Presidente

ROGER CABRERA PAREDES
Integrante

JOSE DONAIRES CUBA
Integrante

PLAN DE REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL

MISION:

El Poder Judicial es la institución pública que a través de sus órganos jurisdiccionales se encarga, entre otras materias, de resolver los conflictos de naturaleza penal respetando los derechos y libertades públicas de los ciudadanos garantizadas por la Constitución, en especial de los imputados y las víctimas, con la finalidad de afirmar el Estado de derecho, la paz y el desarrollo social.

VISION:

Un Poder del Estado autónomo, moderno y eficiente, y que en la especialidad penal, con jueces, independientes, imparciales y probos, haya logrado transformar su cultura judicial en función de valores, habilidades y actitudes que redunden en la confianza de los ciudadanos, y dar un buen servicio y la seguridad que los derechos de los mismos serán protegidos.

I. LA NECESIDAD Y CONDICIONES PARA EL CAMBIO

- a. La ciudadanía tiene una percepción negativa del sistema de justicia, la considera lento y corrupto. El Poder Judicial aún hoy no ha logrado responder satisfactoriamente a la demanda de justicia y la sensación de impunidad. Por ello se exigen cambios a la administración de justicia, especialmente en los aspectos vinculados a la corrupción judicial y la justicia penal.

- b. El Poder Judicial ha desarrollado un liderazgo en la idea de cambio refundacional, desde el Presidencia de la Corte Suprema, demás órganos de gobierno y la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial.
- c. Existe un interés de la cooperación internacional por el fortalecimiento de la justicia, en las áreas de modernización, en la que el Poder Judicial sería favorecido con un crédito del Banco Mundial por US\$ 30'000,000, reforma de la justicia penal, políticas anticorrupción y acuerdo nacional que recibirán un aporte de hasta 20'000,000 en asistencia técnica de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, y específicamente en reforma procesal penal la cooperación alemana (GTZ) aportaría US\$1'500,000.
- d. Organizaciones de la sociedad civil con interés en la justicia (Consortio Justicia Viva y Justicia y Gobernabilidad).
- e. Creación de una Comisión de Alto Nivel para la revisión del Código Procesal Penal, integrada por los Ministros de Justicia, Economía, Interior y cinco juristas, así como con la participación de representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, entre otros.
- f. Desarrollo de un programa de mejoramiento de la defensa pública con

asistencia técnica de USAID.

- g. Interés del Acuerdo Nacional de Gobernabilidad por desarrollar la vigésimo octava política nacional.

II. LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL

Las crecientes demandas sociales de eficiencia, participación y transparencia pública han puesto sobre el tapete el funcionamiento de la justicia. Sin duda existe dentro de la administración de justicia una extendida sensación de crisis: Las nuevas formas de cultura política, una mayor sensibilidad internacional frente a las violaciones de derechos humanos, la presión generalizada de los sectores castigados por el terrorismo, la escasez generalizada de recursos, el nuevo contexto económico mundial, entre otros factores, han puesto de relieve que el proceso de consolidación y estabilización de nuestra democracia requiere de una profunda transformación de la administración de justicia.

Frente a los urgentes desafíos que la reestructuración del sistema judicial implica, planteamos un cambio refundacional del mismo, el que debe ser planificado y consensuado, así como se produzca una profunda transformación cultural explícitamente formulada. El mejoramiento de la administración de justicia implica adecuarla tanto a las nuevas condiciones y necesidades cambiantes de la sociedad como a las nuevas dimensiones de la delincuencia y de la reacción social contra ella.

Para el éxito de una reforma judicial entendida en términos institucionales y de modernización organizacional, se requiere de condiciones necesarias como:

- a. El cambio debe estar explícitamente formulado, y manifestarse en la redacción de políticas y programas.

- b. La reforma debe ser integral, multidimensional o sistémica, en ese sentido debe abarcar el marco normativo, cambio de cultura judicial, las áreas funcionales del sistema (jurisdiccional, recursos humanos, estadística, infraestructura, gestión judicial y tecnologías de la información), y tener en cuenta el impacto que un cambio en un área funcional o instancia tendrá en las otras áreas o instancias.

- c. Contar con el consenso y la participación activa de magistrados, personal judicial, abogados e instituciones dedicadas a promover los cambios en el sistema de justicia penal.

- d. Abarcar programas y acciones de corto, mediano y largo plazo, enmarcadas en una estrategia integral.

Una reforma que no tome en cuenta la visión enfoque o perspectiva integral de la reforma, genera un sistema que se deforma de modo imprevisible, congestionando o colapsando un área por un cambio normativo que no tuvo en cuenta el impacto jurisdiccional, implementando un sistema informático que no provea información estadística a la vez, o dejando ocioso a parte del personal que no es provisto de computadoras, etcétera.

Por ejemplo, no se debería introducir ninguna nueva aplicación informática en la gestión judicial sin evaluar antes los procesos asociados. Piensese que los procesos de circulación de un expediente en el despacho judicial, empleados en la actualidad, se diseñaron cuando las computadoras no existían: hoy es posible diseñar un conjunto nuevo de procesos que se apoyen en las tecnologías de la

información, ya que sus mejoras implican importantes mejoras en las técnicas para organizar y coordinar actividades. Aunque por desgracia, lo habitual ha sido introducir computadoras para agilizar el tipeo e impresión de documentos, reemplazando de modo directo a las máquinas de escribir y poco más. No se conseguirá nunca un aumento sustancial en la productividad sin pensar desde el primer momento en la posibilidad de rediseñar los procesos internos de trabajo.

Sin el consenso y la participación activa de los actores principales del sistema de justicia es imposible reformular el Poder Judicial. La resistencia, consciente o inconsciente, de los operadores de cualquier sistema hace naufragar cualquier cambio, por bueno, conveniente o necesario que sea.

La reforma judicial implica un cambio cultural, que debe ser trabajado explícitamente con plazos y herramientas adecuadas. Se trata de un proceso de aprendizaje de contenidos procedimentales (cómo hacer determinadas cosas con determinadas herramientas, difusión de mejores prácticas, etc) y actitudinales (por ejemplo: cómo gerenciar un despacho judicial, liderar y motivar el personal, buscar la comunicación con el ciudadano). Intentando sintetizar en una frase el cambio cultural necesario en la justicia, diríamos que se trata de que los jueces y personal judicial asuman plenamente su responsabilidad sobre la gestión del expediente con miras a la pronta y eficiente resolución de los conflictos.

Deben concebirse acciones y programas articulados armónicamente entre sí, donde las acciones de corto plazo generen éxitos parciales, que motiven el impulso del proceso entero.

III. OBJETIVOS DEL PROCESO DE REFORMA

Objetivo General

Impulsar e implementar el cambio del sistema de justicia penal peruano en cuanto al marco normativo, organizacional, cambio cultural y gestión judicial, que permita un mejor acceso a la justicia penal con plena independencia de los jueces

y un confiable servicio a los usuarios orientado a la protección de los derechos fundamentales de los imputados y las víctimas.

Objetivos Específicos

1. Fortalecer la actividad de planificación estratégica, dirección y asistencia técnica del proceso de reforma de la justicia penal.
2. Desarrollar el proceso de reforma buscando el consenso con otros operadores del sistema de justicia, las demás instituciones públicas, los abogados y los diversos colectivos reconocidos de la sociedad civil.
3. Impulsar y participar en la elaboración del nuevo Código Procesal Penal.
4. Formular cambios en el marco normativo vigente para procurar una adecuada transición al nuevo modelo procesal y hacer frente a la emergencia de la justicia penal para evitar un colapso de la organización.
5. Mejorar el acceso y la atención de los usuarios de la justicia penal.
6. Desarrollar actividades de capacitación, estímulos y control para lograr un cambio del paradigma de la cultura judicial existente.

7. Diseñar e implementar un sistema de información judicial homogéneo y confiable, que permita una visión integrada de la organización, recursos y procesos del sistema de justicia penal, y adecuadamente interconectado con otras instituciones.
8. Implementar una gestión judicial de emergencia y para la transición del modelo procesal vigente al nuevo Código Procesal Penal.
9. Diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión judicial que sea flexible y adecuado a la realidad de nuestros distritos judiciales, pero que incorpore la tecnología, la accesibilidad, transparencia, el manejo eficiente de la organización y los recursos, la justicia de resultado (productividad y calidad), el control de la gestión y la evaluación del desempeño.

IV. DESARROLLO DE LOS EJES ESTRATEGICOS DE LA REFORMA

1. Planificación y dirección del proceso de reforma

1.1. Con la asistencia técnica del Convenio suscrito con USAID diseñar los proyectos para el desarrollo de cada componente del Plan de Reforma de la Justicia Penal aprobado por la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial (mayo de 2003), y elaborar el plan operativo anual para la modernización del sistema penal.

1.2. Analizar e incorporar sugerencias de expertos, jueces, comunicadores y usuarios, con respecto a estrategias y actividades de cada

componente, por medio de talleres.

1.3. Constituir una Comisión que se encargue del impulso, coordinación y monitoreo del proceso de reforma de la justicia penal (Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional) y un Equipo de Trabajo que elabore el presupuesto de la reforma penal para su sustentación técnica ante el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.4. Constituir Comisiones Distritales de Coordinación Interinstitucional que se encarguen del impulso, seguimiento y coordinación de la reforma de la justicia penal en los diversos Distritos Judiciales de la República. Previamente se llevará a cabo una reunión de coordinación con todos los Presidentes de Corte Superior. Una vez implementados los diversos componentes del plan de reforma, instituir equipos o comisiones de evaluación y optimización de la nueva gestión.

1.5. Capacitar a los jueces, y en especial a los magistrados de la Corte Suprema en planificación y gestión.

1.6. Fortalecer a la administración del Poder Judicial para que desarrolle planes estratégicos y operativos.

2. Un proceso de reforma consensuado

La Falta de coordinación entre los operadores del sistema de justicia penal genera serios problemas en el tratamiento de los procesos y los problemas derivados de la operatividad en la investigación de los delitos, tal necesidad de coordinación en modo alguno debe significar la pérdida de la competitividad que debe existir en dichas instituciones, ni la adopción de políticas públicas propias o inherentes a la naturaleza de sus respectivas funciones.

Acciones:

- 2.1. Difundir públicamente los planes de reforma de la justicia penal y especialmente en el portal de internet del Poder Judicial.
- 2.2. Generar plataformas de diálogo con los diversos operadores y organizaciones de la sociedad civil.
- 2.3. Instituir mecanismos de coordinación con el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional.
- 2.4. Celebrar convenios o alianzas estratégicas con organizaciones e instituciones que vienen trabajando con el tema de la reforma de la justicia, especialmente con el Consorcio Justicia Viva.
- 2.5. Constituir una mesa de trabajo con la Comisión de Justicia del Congreso de la República para sustentar y viabilizar las iniciativas legislativas de la Sala Plena de la Corte Suprema con relación a la reforma procesal penal.
- 2.6. Realizar conversatorios y talleres con los medios de comunicación social para explicar el proceso de la reforma penal y su evaluación.
- 2.7. Colocar el tema de la reforma procesal en la agenda política y pública.
- 2.8. Realizar talleres de inducción sobre el proceso de reforma de la justicia penal con la participación de magistrados, funcionarios, personal judicial y otros operadores de justicia.
- 2.9. Explicitar las políticas públicas que prioricen una respuesta judicial e imagen adecuada frente a casos criminales de trascendencia social y nacional, especialmente en los de asesinato, violación sexual, violencia familiar, secuestro, robos cometidos por organizaciones criminales, terrorismo, extorsión, narcotráfico y contra la administración pública.

2.10. Reconocimiento ciudadano de liderazgo del Poder Judicial en el proceso de reforma.

2.11. Coordinar con el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura el perfil del magistrado, seleccionamiento y formación de los magistrados que genere la reforma procesal penal.

2.12. Coordinar con la Academia de la Magistratura una capacitación no tradicional, la elaboración de una base de datos de jurisprudencia y manuales operativos.

3. Impulso y participación en la elaboración del nuevo Código Procesal Penal

El actual modelo procesal penal es predominantemente inquisitivo y altamente formalizado, que se expresa en el Código de Procedimientos Penales de 1940 y demás leyes modificatorias y especiales, el mismo que fue promulgado antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Constitución Política del Perú de 1993, motivo por el cual sus normas colisionan con dichos instrumentos internacionales y nuestra Ley Fundamental, las que por el contrario apuntan a un modelo procesal distinto.

Vulneración del debido proceso, el 80% de los procesos se realizan sin oralidad ni publicidad, y con el quebranto del derecho a un juez imparcial. Es el caso de los llamados procesos penales sumarios, regulados por el Decreto Legislativo N° 124 y sus modificatorias. En dichos procesos el juez que instruye también tiene la facultad de emitir fallo. El proceso es escrito y no hay publicidad, salvo en el momento de la lectura de sentencia. Se delegan frecuentemente las funciones jurisdiccionales en los secretarios y auxiliares jurisdiccionales.

Acciones:

- 3.1. Elaborar las Bases de la Reforma Procesal Penal y las normas de implementación del nuevo Código Procesal Penal, labor que estará a cargo de la Comisión de Bases de la Reforma Procesal Penal.
- 3.2. Las Bases de la Reforma Procesal Penal será sometida a consideración de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República y será sustentada por el representante del Poder Judicial ante la Comisión de Alto Nivel para la revisión del Código Procesal Penal creada por Decreto Supremo N° 005-2003-JUS.
- 3.3. Difusión de las Bases de la Reforma Procesal Penal a través de conferencias, talleres, conversatorios, medios de comunicación, universidades, etcétera.
- 3.4. Publicar las Bases de la Reforma Procesal Penal y entregarlas a todos los magistrados de la República.

4. Modificaciones al marco normativo vigente

Acciones:

- 4.1. Elaborar un proyecto de ley que modifique y/o suspenda determinadas normas y capítulos de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial para poder viabilizar reformas sustanciales en cuanto a la organización y la gestión judicial.
- 4.2. Realizar un análisis del actual Código de Procedimientos Penales, las modificaciones que se han venido haciendo en partes y las propuestas, todavía en vacancia legal (cuadro comparativo).
- 4.3. Formular un Proyecto de ley para rediseñar la competencia de las Salas Penales de la Corte Suprema, en donde se asigne a dichos órganos

jurisdiccionales una labor eminentemente normofiláctica y no se atiborren con más de ocho mil procesos al año.

4.4. Impulsar el desarrollo de un plan de emergencia judicial y de transición procesal que permita descongestionar los despachos judiciales involucrados en la reforma procesal, mediante la formulación de proyectos de ley y resoluciones administrativas:

4.4.1. Presentar un proyecto de ley para reducir los plazos de prescripción de los delitos de menor gravedad o lesividad social, ya que existen miles de procesos reservados por tales delitos que generan una sobrecarga procesal que impide dedicar los escasos recursos del Poder Judicial a la atención de las causas por delitos graves y de impacto social.

4.4.2. Formular un proyecto de ley para optimizar la aplicación del principio de oportunidad previsto en el art. 2° del CPP e introducir los supuestos delictivos que afecten bienes jurídicos disponibles, de modo tal que se pueda racionalizar la carga procesal que soporta actualmente el sistema de justicia penal.

4.4.3. Presentar un proyecto de ley para modificar el art. 77° del Código de Procedimientos Penales, respecto a la causa probable y prueba indispensable, debe propiciar una política de selección de los casos penales que deben ingresar al sistema penal, dada la actual capacidad de funcionamiento de la administración de justicia y la necesidad de priorizar la atención para los casos de mayor relevancia social.

4.4.4. Presentar un proyecto de ley que modifica el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 124 Proceso Penal Sumario, por el cual se prohíbe la tramitación de recusaciones, excepciones y otros medios de defensa cuando ya se ha notificado al acusado para la audiencia pública de lectura de la sentencia, la finalidad que se persigue es la agilización de los miles de procesos penales sumarios y evitar la impunidad por la frustración de la

lectura de las sentencias y el paso del tiempo (prescripción).

4.4.5. Presentar un proyecto de ley de celeridad de los juicios orales que regula el Código de Procedimientos Penales, para evitar la dilación y pérdida de tiempo de las audiencias por las articulaciones, recusaciones, escritos y lecturas tediosas de las actas, con ello se logrará una agilización de los juzgamientos, sobre todo de los reos en cárcel, y se daría una imagen renovada de la eficiencia en los juzgamientos.

4.4.6. Presentar un proyecto de ley que instaure los juicios rápidos para los casos de flagrancia y confesión del imputado, con ello se persigue de un lado, un juzgamiento célere y oportuno para los procesados, y de otro, la percepción ciudadana, y en especial de la víctima, que los procesos reciben una respuesta adecuada y pronta, así como un mensaje de reducción de la impunidad.

4.4.7. Elaborar un proyecto de ley para poner en vigencia el capítulo del Código Procesal Penal relativo a la sentencia de absolución anticipada, con ello se logrará que sólo se lleven a juicio oral aquellos casos en los que exista un acervo probatorio que sustente la acusación fiscal.

4.4.8. Elaborar un proyecto de ley para incorporar la figura de la suspensión del procedimiento, conforme al cual en los delitos sancionados con pena privativa de libertad no mayor de 4 años u otro tipo de pena el procesado pueda solicitar que se suspenda el proceso bajo determinadas condiciones, entre ellas reparar el daño ocasionado. Este tipo de procedimiento tiene dos impactos directos: de un lado, simplifica el proceso, es una salida alternativa a la pena y favorece al imputado, y de otro, beneficia a la víctima, en la medida que es resarcida prontamente, se resuelve el conflicto social y se restablece la paz.

4.4.9. Elaborar un proyecto de ley para ampliar y optimizar la aplicación de la terminación anticipada del proceso, procurando resolver el problema

de los acuerdos parciales.

4.4.10. Preparación de un proyecto de ley para introducir el decreto penal de condena para delitos sancionados con penas distintas a la privativa de libertad, con dicha figura se procura una descarga procesal respecto de delitos de menor lesividad social y que tampoco requieren una instrucción formal.

4.4.11. Elaborar un proyecto de ley sobre condena en contumacia para delitos que no superen los 4 años de pena privativa de libertad, esta ley permitiría poner fin a miles de procesos reservados y hacer efectiva la pretensión de las víctimas, así como evitar la sensación de impunidad.

4.4.12. Elaborar un proyecto de ley sobre beneficios penitenciarios, que permita un mayor acceso a la justicia y un tratamiento diferenciado entre los reos primarios y los que anteriormente gozaron de beneficios penitenciarios y los quebrantaron.

4.4.13. Elaborar un proyecto de ley orgánica para incorporar nuevamente a la administración de justicia a los Juzgados de Ejecución Penal, que no sólo conozca sobre los beneficios penitenciarios, sino también que ejerzan la vigilancia penitenciaria, es decir que resuelvan sobre los derechos y las infracciones previstas en el Código de Ejecución Penal.

4.4.14. Poner en vigencia la Resolución Administrativa que dispone la revisión en grado de apelación de los procesos penales sumarios por Tribunales Unipersonales, sin que ello signifique crear nuevos órganos jurisdiccionales, sino que se agiliza la tramitación en segunda instancia para los procesos por delitos menos graves.

4.4.15. Presentar ante la Sala Plena de la Corte Suprema un proyecto de Circular o Directiva con la finalidad de agilizar los procesos penales y evitar distorsiones en la aplicación de la ley procesal penal.

4.4.16. Emitir una circular o directiva para que los abogados interroguen directamente a los testigos en los juicios orales.

4.4.17. Elaborar un proyecto de Decreto de Urgencia para la declaración de emergencia en cuanto a la contratación de personal.

5. Cambio de la cultura judicial

El sistema de justicia penal peruano se caracteriza por tener una cultura judicial y prácticas inquisitivas y ritualistas, el sistema judicial más que los jueces tiene un bien construido andamiaje inquisitivo, el cual moldea al juez más bien intencionado en un cambio de cultura, los roles y funciones entre jueces y fiscales están confundidos y superpuestos, en la etapa de instrucción ambos magistrados realizan actividad persecutoria, ya que los dos buscan las pruebas de cargo contra el imputado, de modo tal que no hay un control de la investigación por un tercero imparcial ni la adecuada protección de los derechos fundamentales del procesado. En el juicio oral, los Vocales con frecuencia sustituyen al Ministerio Público proponiendo la práctica de pruebas de oficio. El ritualismo llega al exceso que en las audiencias, que deben ser orales, los magistrados aceptan y mandan a leer sendos escritos de las partes, así como se da lectura dos veces a los instrumentos que se incorporan al acervo probatorio, entre otros tantos ejemplos.

Acciones:

5.1. Crear mecanismos y foros para el fortalecimiento y defensa de la independencia judicial, tanto externa como interna.

5.2. Llevar a cabo talleres participativos para comprometer a los jueces con el manejo de la eficiencia de la organización, la implementación de los cambios y la reducción de la mora judicial.

5.3. Realizar talleres para identificar los valores, habilidades y

actitudes de la organización judicial y las propuestas de cambio.

5.4. Ejecutar programas de formación de formadores entre los jueces.

5.5. Abrir el sistema de justicia penal hacia la ciudadanía mediante la comunicación pública de sus políticas y programas, así como la transparencia de la gestión (uso del portal del Poder Judicial).
Transparencia en los casos penales (relativización de la reserva de la investigación), necesidad de voceros judiciales o comunicadores.

5.6. Emitir una circular o directiva en el Poder Judicial por la que se disponga que los jueces y personal judicial están obligados a emplear en las resoluciones, documentos y actas judiciales un lenguaje claro y coloquial, que sea comprendido por los usuarios del servicio de justicia.

5.7. Instituir nuevas prácticas judiciales en la administración de las causas y audiencias, compatibilizándolas con el rol constitucional y legal que corresponde a los jueces, con eficacia y eficiencia.

5.8. Replantear el modo de razonar y argumentar de los jueces, pasando de una cultura de legalismo a una que privilegie los valores constitucionales y los principios.

5.9. Capacitar a los jueces en la construcción de estándares de solución al caso concreto, análisis de credibilidad de la prueba, manejo del debate oral.

5.10. Capacitación gerencial, sustantiva y procesal de jueces y personal clave de los despachos judiciales (incluyendo uso de CD ROM, círculos de estudio, formación de agentes multiplicadores, asistencia técnica in situ, uso de la legislación comparada).

- 5.11. Fomentar un cultura de servicio en los jueces y demás servidores del Poder Judicial.
- 5.12. Constituir grupos o equipos de magistrados y personal judicial de las diversas instancias para trabajar soluciones de mayor calidad, manejar la carga procesal racional y eficientemente y optimizar la capacidad de respuesta judicial.
- 5.13. Formentar la predictibilidad de los fallos judiciales mediante la uniformización de criterios, plenos jurisdiccionales y la sistematización y publicación de la jurisprudencia.
- 5.14. Capacitación en informática y herramientas computarizadas para la gestión judicial.
- 5.15. Promociones y ascensos en función de los méritos.
- 5.16. Instaurar un fondo para becas y estudios de perfeccionamiento de los jueces y personal judicial como estímulo en el desempeño de la gestión.
- 5.17. Conformar una Comisión encargada de elaborar manuales operativos o de procedimientos o instructivos para cada área estratégica.
- 5.18. Capacitación en toma de decisiones y trabajo en equipo.
- 5.19. Realizar mesas redondas con jueces y administradores para cambiar la cultura judicial de “propiedad exclusiva” de los recursos materiales y humanos de las dependencias o unidades judiciales, para la transformación del modelo de gestión.
- 5.20. Desarrollar talleres con jueces y personal judicial para comprender y acostumbrarse a ser evaluados en su desempeño.

6. Sistema de Información confiable e integrado

La ausencia de indicadores de gestión y estadísticas confiables, es uno de los graves problemas del sistema judicial penal. El Poder Judicial si bien encargo una investigación sobre la determinación de indicadores de gestión y estadísticas a la Comisión Andina de Juristas, también lo es que los resultados de tal investigación no fueron implementados, de modo tal que en la actualidad sólo tenemos una información poco confiable de estadísticas de carga y productividad, que son levantadas a partir de formatos nada homogéneos entre las diversas cortes, lo que se traduce en informes de gestión de los Presidentes de Corte Superior totalmente disímiles y en algunos casos sin posibilidad de entenderlos, probablemente para encubrir la ineficiencia en la gestión. Se ha constatado que hay más de quince programas desarrollados para el área penal, surge la necesidad de un órgano o Corte Superior y se crea un nuevo programa o base de datos.

6.1. Diseñar e implementar un Sistema Integrado de Información de la Justicia Penal, que debe desarrollarlo la Gerencia de Informática del Poder Judicial, complementado por el aporte de Microsoft (a través de su Sistema Integrado de Administración de Justicia) en ejecución del Convenio celebrado por el Poder Judicial. Las características de dicho sistema deben ser: a) homogéneo, b) sostenible en el tiempo, c) flexible, d) confiable, e) de fácil aprendizaje y manejo, f) seguro, g) que pueda emplearse en lo básico manualmente, h) generador de indicadores de gestión y desempeño, e i) que permita un control adecuado de la gestión y evaluación del desempeño.

6.2. Preparar instrumentos y hacer recolección a nivel nacional, previa elaboración de los manuales, matrices y capacitación.

6.3. La plataforma tecnológica que se diseñe debe brindar herramientas de gestión judicial como: internet, información del Poder Judicial, estadísticas, legislación, jurisprudencia, doctrina.

6.4. El sistema de información debe facilitar la recepción y envío de comunicaciones a través de internet e interconectar al Poder Judicial con la RENIEC, SUNAT, SUNARP, SBS, RENADESPLE, Requisitorias, Dirección de Migraciones, División de Criminalística, DININCRI, Registro Penitenciario, Registro de Condenas, Archivos Centrales, Colegio de Abogados, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, etc.

7. Plan de emergencia judicial y transición procesal

La ausencia de programas o planes de depuración y racionalización de las causas, trae como consecuencia la congestión de procesos en las respectivas unidades judiciales, la sensación ciudadana de una institución ineficiente por la mora judicial, incapacidad para implementar mejoras, se mantiene carga procesal que debería estar archivada y en su lugar se insiste con oficios de busca y captura.

Fortalecimiento del área de reos en cárcel

7.1. Formular como política pública la eficiente instrucción y juzgamiento de los procesos seguidos contra personas reclusas en cárcel, que permita a un costo asequible una sentencia o resolución rápida, eficiente y justa, y particularmente en aras del objetivo de reducir el número de presos sin sentencia.

7.2. Realizar un inventario físico de los expedientes con reos en cárcel, clasificación y si fuera el caso desarrollar un proyecto de depuración de expedientes.

7.3. Estudio completo de la carga procesal y recursos para la determinación del número de juzgados y salas.

7.4. Conformar grupos de magistrados y auxiliares jurisdiccionales para optimizar el servicio de justicia en el área de reos en cárcel y

particularmente unificar criterios, incluso entre jueces y vocales.

7.5. Reacondicionar las oficinas de los juzgados de reos en cárcel y los ambientes de los locales adyacentes a los Establecimientos Penitenciarios para que puedan trabajar bajo un nuevo modelo de despacho judicial que de prioridad al sistema de servicios comunes.

7.6. Proveer de equipos, mobiliario y personal suficiente.

7.7. Diseñar e implementar a nivel nacional un Sistema Integrado de la Administración de Justicia Penal que permita el registro, seguimiento, movimiento y control de la gestión de los procesos con reos en cárcel.

7.8. Sistema de atención y registro de causas que diferencie lo urgente de lo rutinario.

7.9. Diseñar e implementar un nuevo sistema de administración de causas que no colisione con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

7.10. Diseñar e implantar los archivos automatizados de expedientes en módulo.

7.11. Implantar oficinas o depósitos de instrumentos o efectos del delito, con registro informatizado.

7.12. En el Distrito Judicial de Lima reestructurar y optimizar los servicios de Juzgado Penal de Turno Permanente, repotenciando sus equipos, modificando sus alcances y procesos internos, manuales operativos y seguridad.

7.13. Fortalecer la mesa de partes única de los juzgados penales y de las Salas Penales de Lima, dotándoles de los equipos y sistemas de información que brinden seguridad, en cuanto a la distribución aleatoria, a todos los usuarios.

- 7.14. En el Distrito Judicial de Lima convertir 5 juzgados de procesos reservados en juzgados de reos en cárcel.
- 7.15. Constituir equipos de apoyo para casos complejos.
- 7.16. Estudiar la viabilidad de crear la sub – especialidad en criminalidad organizada.
- 7.17. Adquirir el sistema y equipos para video conferencia en casos de delitos muy graves o de trascendencia pública nacional.
- 7.18. Modificar el sistema y forma de registro y lectura de las actas de las audiencias.
- 7.19. Modernizar el sistema de comunicaciones.
- 7.20. Monitoreo de la aplicación de las alternativas a la pena privativa de libertad.
- 7.21. Conformar grupos de trabajo que desarrollen los componentes de servicios judiciales al área penal: notificaciones, registro de condenas, Renipros, archivos centrales, etc.

Descarga procesal penal

- 7.22. Fortalecer el trabajo de las Salas Penales de la Corte Suprema mediante el uso de la tecnología, el concurso de asesores calificados para el apoyo en el estudio de expedientes y preparación de proyectos de resolución.
- 7.23. Inventario físico real, depuración y clasificación de la carga procesal. Estudio y monitoreo de la carga procesal.

- 7.24. Jueces de apoyo a la descarga procesal (depuradores, sentenciadores y de ejecución).
- 7.25. Estudiar la conversión en el Distrito de Judicial de Lima de los cinco Juzgados Penales de Ejecución en Juzgados Penales para procesos con reos libres.
- 7.26. Reestructuración del servicio de turno judicial de las salas penales.
- 7.27. Modificar la Resolución Administrativa N° 108-CME-PJ y proponer una nueva estandarización de la carga procesal, teniendo en cuenta los casos complejos.
- 7.28. Reinstaurar las visitas judiciales permanentes por los órganos judiciales superiores, con carácter preventivo.
- 7.29. Realizar talleres de unificación de criterios jurisprudenciales entre magistrados de las diversas instancias, con compromisos o conclusiones vinculantes.
- 7.30. Implementar la creación progresiva de secretarías de procesos reservados y en ejecución.
- 7.31. Control permanente y difusión de los índices o ratios de productividad de cada órgano judicial y magistrados.
- 7.32. Establecer la formalización de la administración de causas y procesos internos de trabajo.

8. Acceso a la justicia penal

Acciones:

- 8.1. Crear oficinas de atención e información al público en lugares visibles y adecuados, dotándolas de un programa electrónico que guíe al ciudadano y de formularios estándar.
- 8.2. Diseñar una boleta para levantar críticas y sugerencias principales en los juzgados y salas penales.
- 8.3. Implementar programas informáticos en todas las mesas de partes y de atención al público que permitan una rápida atención al usuario.
- 8.4. Capacitar al personal judicial en la atención al ciudadano.
- 8.5. Confeccionar carteles y boletines de información al ciudadano sobre el sistema de justicia penal y mecanismos para reclamar sobre las demoras o atenciones inadecuados.
- 8.6. Adoptar estándares de desempeño en los órganos jurisdiccionales que sirvan para una autoevaluación por cada tribunal.
- 8.7. Publicar las agendas judiciales, con la debida antelación.
- 8.8. Publicar los nombres de los jueces y un resumen de su curriculum.
- 8.9. Establecer los horarios de atención a los abogados y litigantes por los jueces.
- 8.10. Desarrollar mecanismos de transparencia en la información.
- 8.11. Los actos de comunicación y resoluciones deben contener términos sencillos, a tal efecto se deberá capacitar a los jueces y personal judicial.

- 8.12. Confeccionar formularios para peticiones y recursos impugnatorios de los internos en cárcel.
- 8.13. Preparar directivas para la citación y atención de víctimas y testigos, de manera tal que no concurran de manera reiterada o para ser notificadas de la suspensión de la diligencia, audiencia o vista.
- 8.14. Diseñar dependencias judiciales señalizadas, accesibles al público y que reúnan las condiciones y servicios necesarios para asegurar una correcta atención a la persona.
- 8.15. Ampliar los horarios para la presentación de recursos impugnatorios y de plazos, así como de garantías constitucionales.
- 8.16. Elaborar un proyecto de ley sobre los errores judiciales o el funcionamiento anormal de la administración de justicia, así como el seguro que deben tener los jueces para hacer frente a eventuales reclamaciones indemnizatorias.
- 8.17. Ampliar las posibilidades de que los justiciables se comuniquen con los órganos jurisdiccionales a través de correo electrónico y otros medios telemáticos con arreglo a los reglamentos.
- 8.18. Instituir oficinas de atención y orientación a las víctimas.
- 8.19. Preservar la dignidad e intimidad de las personas que concurren a los órganos jurisdiccionales.
- 8.20. Los edificios judiciales deberán estar provistos de servicios auxiliares que faciliten el acceso y estancia en los mismos de discapacitados, ancianos, mujeres en avanzado estado gestación y

menores de 14 años, y el personal deberá dar una atención preferente o tener ventanillas especiales de atención.

8.21. Proveer de una adecuada información sobre la defensa pública y las condiciones para que esta sea ejercida ampliamente.

8.22. Facilitar la entrega de las copias certificadas de sus sentencias a los internos.

9. Nuevo modelo de gestión judicial

La inexistencia de un sistema de administración de causas, se ha dicho y con razón que en el Perú los jueces no administran los procesos sino que estos manejan al juez. Los magistrados por la elevada carga procesal no tienen ni tiempo para elaborar su agenda judicial, los funcionarios judiciales realizan sus funciones de manera general, sin especialización ni racionalización, muchas veces se incurren en tiempos muertos, cuando un juez o tribunal concurre a un establecimiento penitenciario y no puede realizar la diligencia o audiencia porque no hay sala, fundamentalmente debido a la falta de coordinación. Los mismos problemas se advierten en el caso del Ministerio Público, el que no ejerce facultades discrecionales para la selección de casos penales y la aplicación de salidas alternativas.

La gestión judicial ineficiente, los índices de productividad o evacuación de los procesos penales son bajos, al punto que el 67.5% de reclusos tienen la situación de procesados. Por ello se hace necesario modernizar la gestión de los despachos judiciales, con una plataforma tecnológica y un sistema de administración que permita estándares de desempeño óptimos. Los jueces carecen de las herramientas informáticas mínimas para una mejor resolución de los procesos (información legal en línea, jurisprudencia, normas administrativas, etc:). Los despachos tradicionales se han convertido en archivos de expedientes que no son impulsados oportunamente, en rumas de papel sin una lógica de operatividad y sin posibilidad de control de la gestión y evaluación del desempeño.

Acciones:

- 9.1. La nueva gestión judicial debe caracterizarse por un rediseño del soporte administrativo y convertirlo en una moderna gestión profesional, especializada, transparente, cordial, con apoyo tecnológico, que promuevan la reducción y uso óptimo de los tiempos, procesos y procedimientos de trabajo claros, estándares de calidad de servicio y evaluación del desempeño.
- 9.2. Diseñar e implementar en 10 Cortes Superiores un nuevo modelo de despacho judicial automatizado, flexible y adecuado a la realidad local y los recursos públicos para la sostenibilidad de los cambios.
- 9.3. Separar lo jurisdiccional de lo administrativo, salvo el caso de unidades judiciales únicas o mixtas.
- 9.4. Desarrollar una administración profesional con capacidad para administrar causas, gerenciar megadespachos y controlar la gestión.
- 9.5. Adecuada relación entre jueces y la administración.
- 9.6. Los recursos humanos deben ser seleccionados por sus méritos y probidad, mediante un concurso público y transparente, y luego entrenados.
- 9.7. Nuevo modelo de administración de las causas orientado a la productividad con calidad.
- 9.8. Eliminación progresiva del expediente.
- 9.9. Estandarización del trabajo y carga procesal.
- 9.10. Implementación de oficinas de registro y custodia de instrumentos

y efectos del delito, servicios judiciales, archivos, atención al público y orientación a las víctimas.

9.11. Apoyo tecnológico para las labores de rutina del órgano jurisdiccional y para el seguimiento de causas.

9.12. Estandarización de los equipos y sistemas informáticos.

9.13. Enlace vía red entre oficina de estadística y mesas de partes.

9.14. Difusión de los procesos y trámites administrativos en el Poder Judicial.

9.15. Emplear los instrumentos de control de firmas a través de la huella digital (aparatos biométricos).

9.16. Empleo de la firma digital en las comunicaciones del órgano judicial.

9.17. Entrega de notificaciones, oficios y exhortos por diversos medios, incluidos vía internet.

9.18. Empleo de tecnología en las audiencias públicas (registro en audio digital, audio y video, video conferencias, etc.).

9.19. Control estratégico de la gestión judicial.

9.20. Optimización de los servicios judiciales (notificaciones, Renipros, Reniec, Registro de Condenas, archivos, cuerpo del delito, etc.).

9.21. Elaborar plan de trabajo para cada región, según situación actual para: archivo, atención al público, notificaciones, expedientes, reorganización física.

- 9.22. Creación o reacondicionamiento de grandes archivos funcionales e informatizados.
- 9.23. Supervisión de la administración corresponde a un Juez Coordinador y las políticas del módulo a la Comisión de Jueces.
- 9.24. La administración está a cargo de un administrador profesional.
- 9.25. Crear en las grandes Cortes una oficina de registro y custodia de instrumentos y efectos del delito.
- 9.26. Identificación de necesidades de agilización, modernización y desconcentración de las pericias.
- 9.27. Elaborar un perfil del personal judicial y realizar una selección transparente y tecnificada.