

# 7

## ÁREA N° VII REFORMA DEL SISTEMA PENAL

## GUÍA DE ACCIÓN DEL ÁREA

### Qué reformar y por qué

La prevención y sanción de delitos y faltas, son tareas realizadas por diversos operadores, muchos de los cuales actúan como si no tuvieran ninguna relación entre sí. Sin embargo, este estilo fragmentario de trabajar no es compatible con un postulado estatal básico. Sin bien es cierto que los diversos delitos tienen características diferentes (por sus agentes, las índoles de las víctimas, los bienes jurídicos afectados, su repercusión social, las consecuencias colaterales que acarrearán, etc.), no es menos verdad que la delincuencia es un fenómeno que el Estado debe enfrentar, más allá de estrategias específicas y necesarias, como un elemento negativo unitario.

Ese enfoque de la delincuencia como fenómeno unitario, y las estrategias estatales para enfrentarla se conocen como «política criminal», la cual debería estructurarse —por decirlo metafóricamente— “en cascada”; es decir, debería haber un enfoque y una estrategia globales sobre el fenómeno delictivo, y de este núcleo deberían desprenderse dos clases de derivaciones.

La primera derivación es de orden sectorial, lo cual alude a las distintas fases por las que el Estado enfrenta el fenómeno delictivo: prevención (como política social), tipificación, investigación, juzgamiento, punición, y seguimiento post penitenciario de quien fue condenado (con la finalidad de que el Estado culmine efectivamente su ineludible tarea de velar por que quien ha delinquido tenga reales oportunidades de volver a la sociedad resocializado). Es evidente que cada uno de estos sectores requiere enfoques y estrategias específicos, pues se refieren a tareas con características propias.

La segunda derivación se refiere a las diversas clases de delincuencia. Al mencionar terrorismo, violación de menores, delincuencia económica o tráfico ilícito de drogas, queda claro que en cada caso estamos hablando de distintas formas de delincuencia, de muy específicas formas de cometer el delito, de particularidades diferenciadas en las víctimas, y de repercusiones sociales bastante diferenciadas en cada caso; en ese contexto, resulta evidente que quienes lleguen a ser condenados por cada una de estas formas delictivas, requerirán o habrán requerido diversas y específicas formas de prevención, tipificación, investigación, juzgamiento, punición, y seguimiento post penitenciario.

Al simplemente enunciar estas dos derivaciones de la política criminal, resulta innegable que el Estado cometerá un grave error si pierde en algún momento el enfoque sistémico, es decir, una perspectiva que tome en cuenta a los diversos actores, los distintos procedimientos, y al mismo tiempo mantenga el enfoque global.

Mucho más grave, por consiguiente, será que el Estado no pierda, sino que nunca haya construido ese enfoque totalizante. La gravedad radica en dos frentes, uno interno y otro externo.

El problema interno consiste en que las actuaciones estatales a propósito del fenómeno delictivo dejan de ser congruentes entre sí: no buscan un fin común, por la simple razón de que no lo tienen; no pueden describir apropiadamente sus dificultades ni dar una prioridad a sus acciones, pues no se les ha señalado criterios estratégicos.

El problema externo pasa por dificultades de legitimidad (en el sentido social del término). Una actuación técnica del Estado —por cierto— no depende del grado de popularidad que tenga; tanto menos importará esa popularidad si es que aquella actuación estatal no sólo tiene un alto componente técnico, sino que además está (debería estar) regida por principios. No obstante ello, es una necesidad invariable del Estado que su población perciba básicamente al aparato estatal y a las actividades que éste realiza como algo suyo, algo que ha sido creado y que opera para servirlo, que genera resultados que le significan algo positivo y beneficioso.

Si el Estado no ha sabido “explicarse a sí mismo” para qué ejerce justicia penal, con mucha menos razón podrá explicar ello a la ciudadanía a la cual se debe. Esto permite que la población mantenga o genere sus propias concepciones del *ius puniendi*, y que como consecuencia de ello los estándares para calificar al sistema como defectuoso o ineficiente incluyan actuaciones que no tienen dichas características, y que por el contrario son acciones esperadas (en el sentido de que las garantías penales y del proceso penal consideran correcto que tales actuaciones y resultados se hayan producido).

Pero el desconcierto es todavía mayor: varios de los propios operadores estatales pueden generar, a propósito de esta falta de definiciones, actitudes contrarias a ciertos requisitos a los que el sistema penal no le es permitido renunciar, según la Constitución y los tratados internacionales vinculantes para el Perú.

Esta posibilidad se ha convertido en una lamentable realidad, y ello ha generado tres concepciones del sistema penal: la constitucional de las finalidades del sistema penal (dada, como se ha dicho, por la Constitución y los tratados internacionales), la social (pena como medio de mera retribución) y la política (pena como arma contra los enemigos).

Esta parte del Plan Integral trata de sentar las bases para la solución de ambos frentes problemáticos.

Sobre el plano externo, se ha hecho énfasis en la generación de una política criminal, que tenga real aplicación, y en difundir los principios inalterables que rigen el sistema penal; es decir, exactamente los dos frentes antes señalados: el (resto del) Estado, y la sociedad. Para el primer caso, más que de un reconocimiento se habla de una decisión política de respeto hacia los principios del sistema penal; de nada vale que se sigan creando artículos de la Constitución y de la parte general del Código Penal, plenos de principios y garantías, cuando en la acción de tipificar y de regular procedimientos, el Estado se permite trabajar con inspiración pragmática y con el desconocimiento absoluto de aquellos artículos; y desconocimiento no sólo en el sentido de desprecio, sino en la acepción literal: en algunos actos de legislación (los más, tememos) el creador de la norma ni siquiera se hace la pregunta de cuáles son aquellos principios, para adecuar el contenido que está creando según ellos; por el contrario, sólo se pregunta qué fines quiere lograr, y legisla en consecuencia. Tampoco se pregunta si la innovación normativa es coherente con otras partes de la legislación positiva (sin contar con aquellas que fijan principios).

Para el segundo caso, se propone una intensa actividad de difusión; en sabiendo cuáles son los principios que informan al sistema penal, la opinión pública dejará de tener incentivos para reclamarle a los operadores estatales que acometan acciones contrarias a esas bases inevitables. Es el caso de pedir muchos años de privación de la libertad (sin beneficios, por supuesto) para ciertos delitos especialmente reprochables, porque se parte del principio de que la cárcel es una manera de compensar y retribuir acciones “malas”, y no un conjunto de procedimientos que —por lo menos en teoría— tienen la finalidad de reinsertar al delincuente en la sociedad. En este ejemplo se ve muy claramente lo que queremos decir: como se ha partido de conceptos distintos de la pena, se le pide a ésta que cumpla fines diametralmente opuestos uno de otro.

En el plano interno, la desorganización y la incongruencia tienen ya varios esfuerzos encaminados a enfrentarlas. Como es sabido, existe una Comisión Especial de Reforma del Código Penal; una Comisión de Alto Nivel ha generado un Proyecto de Código Procesal

Penal, sobre cuyo contenido básico no hay discusión; y hace algunos meses otra comisión generó el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. La CERIAJUS no ha podido menos que recoger los frutos de tales esfuerzos, y diseñar su incorporación dentro del Plan Integral de Reforma de la Administración de Justicia.

Los procesos de reforma de los Códigos Penal y Procesal Penal adolecen de una carencia estructural; y es que las respectivas iniciativas se emprendieron sin que el Estado hubiese formado una política concreta sobre estas materias y se la hubiera dado a los técnicos encargados de la redacción. De esta suerte, los contenidos específicos se han estructurado alrededor de las opiniones de los técnicos que hubieran logrado hacer triunfar sus pareceres, y no alrededor de una política criminal manifiestamente adoptada por el Estado. Esto es sencillamente inaceptable, y es contrario a la idea de planificación que informa en la actualidad la tarea de gobernar. No se admite en el presente que los actos del Estado provengan de coyunturas o de inspiraciones momentáneas; por el contrario, desde una concepción del Estado, del gobierno, del ser humano, de los derechos, de la seguridad, etc., fluyen políticas de estado, cada una de cuyas acciones se hace en función de aquella conceptualización y de acuerdo con un planeamiento que le da consistencia y sentido a la acción.

Comoquiera que las tareas de reforma están empezadas y avanzadas, no se trata de emprenderlas de nuevo, sino de proporcionar las bases de una política criminal, para que la comisión revisora del Código Penal la incorpore en su trabajo; y para que sea viable la implementación del Código Procesal Penal proyectado por la Comisión correspondiente.

Sin embargo, el caso de la reforma penitenciaria implica un reto distinto. El Plan Nacional Penitenciario es en sí mismo una política de estado sobre esa actividad estatal que es la ejecución penal. Este plan ha empezado por un severo diagnóstico de la realidad penitenciaria del país, y ha arribado a un ejercicio de realismo: no están dadas (y probablemente no le estén en mucho tiempo) las condiciones para rehabilitar realmente a los condenados; la lucha, por tanto, debe centrarse en una meta muy ardua, pero por lo menos factible: condiciones de vida dignas para el interno.

El Plan Nacional Penitenciario de cara a esa meta más realista, concluye con varias sugerencias, sobre las cuales no ha habido mayor esfuerzo para su implementación. Una vez más, debemos mencionar la frase de «sentar las bases» para el comienzo de esa implementación, como una meta de la CERIAJUS; la implementación en sí escapa de los alcances de esta comisión.

Precisamente, una de las recomendaciones del Plan Nacional Penitenciario es poner en inmediata vigencia el Código Procesal Penal, lo cual nos devuelve a la idea de sistema con que hemos empezado esta breve elucidación. Al decir de un refrán popular, «una cosa lleva a la otra»: tipificar, procesar, y ejecutar la pena son tareas que deben acometerse de concertado modo, pues todas estas tareas persiguen el mismo fin.

Por ello, se ha hecho un enfoque del problema penitenciario dentro del cambio más hondo que se está emprendiendo dentro del sistema: la reforma procesal penal. De nada servirá que tengamos un proceso moderno y eficiente, si es que la ejecución, que es resultado de aquel proceso, sigue siendo un problema y sigue siendo una máquina de aplastar la dignidad humana.

Consideración semejante merece el tema de la Defensoría de Oficio; el proceso penal adquirirá mayor dinamismo, y por tanto es de esperar que los derechos de las personas estén “en juego” de una manera más rápida y más técnica dentro del proceso; por tanto si la defensa de oficio no otorga un adecuado marco de protección de derechos para el litigante (incluyendo a la víctima), el nuevo modelo sólo tendrá eficiencia como medio de vulnerar el acceso a la justicia y el derecho a la defensa de los más humildes.

Este último cometido, no obstante, se ha dejado en manos del área de Acceso a la Justicia, por tener que ver con todo el problema de la Administración de Justicia, y no sólo con el fuero penal.

### **Cómo reformar**

La propuesta se centra en tres sub áreas:

- Creación de una política criminal con real vigencia y consecuente creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE)
- Reforma normativa que se adecue a una política criminal orgánica
- Transición integral hacia un nuevo modelo procesal penal

La primera sub área tiene como proyectos: Presentación, sustentación y aprobación de una nueva redacción de las políticas de estado 7ª y 28ª del Acuerdo Nacional; proyecto de norma de creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE); y preparación de la campaña mediática de difusión de las bases del sistema penal y preparación de los contenidos curriculares sobre las bases del sistema penal. Consideramos que el Acuerdo Nacional es el espacio apropiado para adoptar formalmente una política de estado que esté más allá de los cambios de gobierno y de las coyunturas políticas; allí deberán enfatizarse los elementos negativos de la propuesta, es decir aquellos elementos que **no deben** entrar en el tratamiento del problema de la delincuencia (y que, por desgracia, sí ingresan en esta consideración, en la actualidad). Para dar continuidad a este esfuerzo, resulta necesario que la política criminal se centre en un Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE), cuya creación se propone. Por último, es necesario utilizar la vía de información con más acceso a la población (los medios de comunicación social) para hacer difusión de aquellos principios que informan al sistema penal.

La segunda sub área implica que los actores estatales del sistema penal converjan para formar la política criminal que debe informar al Código Penal, y que su contenido sea alcanzado a la Comisión Revisora, para que sea incluido en los textos correspondientes. Esta línea de acción debe incorporarse dentro del cronograma de trabajo con el cual se piense promulgar tal texto normativo, pues de lo contrario, el trabajo será plenamente inútil.

La tercera sub área empieza reconociendo que la implementación progresiva es un tema técnico, administrativo, económico y jurídico, y que por tanto no puede ser enfrentado por la misma comisión que redactó el proyecto de Código.

Dentro de la tercera sub área, también, se busca fortalecer la política criminal del Estado en materia penitenciaria; ello significa, preponderantemente, aplicar las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. Volvemos a hacer énfasis que no se trata de una reforma aislada, sino que tiene profunda relación con la reforma más radical que se está construyendo dentro del sistema penal, que es la reforma del proceso penal.

En el marco de la tercera sub área, asimismo, se ha previsto la reforma de la defensoría de oficio. Su desarrollo, empero, se ha derivado al Área de Acceso a la Justicia, por tener aspectos que exceden el marco meramente penal.

## **Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación**

La CERIAJUS expresó su respaldo a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), en especial, las referidas a la judicialización de los casos de graves violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, se recomienda a los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público la implementación de las siguientes tres recomendaciones de la CVR, para lo cual deberán contar con los recursos y apoyo necesarios:

- a. Crear un sistema de órganos Jurisdiccionales y Fiscales para investigar y procesar los casos derivados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Este sistema deberá tener una duración de cuatro años, contar con los recursos adecuados y con la participación de una unidad especial de la Policía Nacional para el apoyo de la labor de los fiscales especializados.  
Se clasifica como un proyecto de corto plazo.
- b. Abordar el tema de las personas desaparecidas a través de la investigación antropológica forense en los más de 4,644 sitios de entierro a nivel nacional e identificar las posibles víctimas y procesar el duelo por nuestros compatriotas desaparecidos.  
Se clasifica como un proyecto de largo plazo.
- c. Implementar el programa de protección de víctimas y testigos, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos a ser investigados, pues ya se han verificado amenazas y atentados contra algunos de ellos.  
Se clasifica como un proyecto de mediano plazo.

## ÁREA N° 7 : REFORMA DEL SISTEMA PENAL

### ÁREA

**RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN**

#### OBJETIVO ESTRATÉGICO

Afirmar las bases del sistema penal para que tengan aplicación efectiva en las normas y en los procesos que dicho sistema aplica y realiza respectivamente

### SUB- ÁREAS

EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

REFORMA NORMATIVA QUE SE ADECUEN A LOS CRITERIOS DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

ÁREA N° 7: REFORMA DEL SISTEMA PENAL

PROBLEMA:	OBJETIVO ESTRATEGICO:	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS:	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:
<p>La Administración de Justicia en el Fuero Penal no cumple los objetivos para los cuales fue creada, y algunos de dichos objetivos, pese a ser cumplidos, ocasionan injustificadas críticas por parte de ciertos sectores estatales y de parte de la ciudadanía.</p>	<p>Afirmar las bases del sistema penal para que tengan aplicación efectiva en las normas y en los procesos que dicho sistema aplica y realiza, respectivamente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar que es imprescindible que el Estado y la Sociedad reconozcan y admitan los fundamentos del sistema penal moderno</li> <li>• Establecer un pacto político en el que prime el enfoque técnico de la justicia penal a través de la creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE)</li> <li>• Que la Comisión Revisora encargada de la reforma normativa del Código Penal incorpore de manera expresa y sistemática los fundamentos del sistema penal moderno.</li> <li>• Que el proceso de transición hacia un nuevo modelo procesal penal tenga establecidas las bases de su desarrollo y que tome en cuenta los cambios que hay que hacer –entre otros asuntos– con los problemas que aquejan al sistema penitenciario.</li> </ul>	<p>Poder Judicial                      Ministerio Público                      Acuerdo Nacional                      Presidencia de la República y Presidencia del Consejo de Ministros                      Poder Legislativo                      Ministerio de Economía y Finanzas</p>

<b>SUB-ÁREAS:</b>	<b>PLAZO</b>
SUB-ÁREA 1: EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE SUB-ÁREA 2: REFORMA NORMATIVA QUE SE ADECUA LOS CRITERIOS DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE SUB-ÁREA 3: PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL SUB-ÁREA 4: RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACION	2 años (para los proyectos de más larga ejecución). Las recomendaciones de la CVR tienen un horizonte mayor.

ÁREA Nº 7 : REFORMA DEL SISTEMA PENAL

SUB-ÁREA Nº 1 : EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

PROBLEMA:	OBJETIVO ESPECÍFICO:	LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS:	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:
<p>El Estado Peruano, tanto por la promulgación de su Constitución, como por la suscripción de ciertos tratados internacionales, se ha vinculado con ciertos principios que deberían informar su sistema de justicia (y sobre todo de su justicia penal). Tales principios apuntan a un modelo que garantice los derechos del procesado, del condenado y de la víctima frente a la acción punitiva del Estado, a la aspiración a que la sanción penal logre la resocialización del penado. Por otro lado, también se apunta a la protección de bienes jurídicos importantes para la convivencia social a través de la prevención de los delitos y faltas. Sin embargo, de modo incongruente con tales obligaciones, en muchas ocasiones el Poder Ejecutivo y sobre todo la opinión pública reclaman que el sistema de justicia tenga conductas que no serían consecuentes con tales principios.</p> <p>Por su parte, y sobre todo como reacción ante olas delictivas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo generan normas penales que no respetan los antes dichos principios, ni permiten que el conjunto de la normativa tenga una orientación sistemática.</p> <p><u>ST:</u> Finalmente, la justicia penal ha sido aplicada, por los sectores políticos, sin los</p>	<p>Hacer conciencia y compromiso, de parte del Estado y de la opinión pública, alrededor de la necesidad de respetar los principios del sistema penal moderno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción en el Acuerdo Nacional de una nueva redacción de las políticas de estado 7ª y 28ª, de modo que contemplen las bases del sistema penal moderno, como una política de Estado que comprometa a todas las fuerzas políticas (en concordancia con la propuesta 7.1.1)</li> <li>• Creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE), como ente que garantice un tratamiento técnico de la Justicia Penal en el país.</li> <li>• Difusión entre la población de las bases del sistema penal moderno, de manera que cobre conciencia de cuáles son los límites del poder punitivo del Estado.</li> </ul>	<p>Poder Judicial, Ministerio Público, Acuerdo Nacional, Poder Ejecutivo, y Poder Legislativo.</p>

<p>critérios técnicos y principistas concordantes con un sistema penal garantista, como mecanismo de defensa frente a las olas delictivas. Esta falta de metodología para afrontar el problema criminológico ha ocasionado la crisis del sistema penal de la que debe salirse, a fin de desarrollar un proceso de normalización hacia estándares internacionales. Es por ello, que se hace precisa la creación de un Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE), como órgano rector que establezca los criterios técnicos y principistas que deben requerirse para fijar los parámetros en el proceso de transición.</p>			
<p><b>INDICADOR:</b></p>	<p><b>PLAZO:</b></p>		<p><b>PROYECTOS:</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopción de las nuevas redacciones de las políticas de estado 7ª y 28ª del Acuerdo Nacional</li> <li>- Creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE).</li> <li>- Realización de una campaña mediática de difusión de las bases del sistema penal</li> </ul>	<p>Corto Plazo los dos primeros Mediano plazo el tercero</p>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyecto de norma de creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE)</li> <li>2. Presentación, sustentación y aprobación de una nueva redacción de las políticas de estado 7ª y 28ª del Acuerdo Nacional</li> <li>3. Preparación de la campaña mediática de difusión de las bases del sistema penal.</li> </ol>

ÁREA N° 7 : REFORMA DEL SISTEMA PENAL

SUB-ÁREA N° 2 : REFORMA NORMATIVA QUE SE ADECUA LOS CRITERIOS DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

PROBLEMA:	OBJETIVO ESPECÍFICO:	LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS:	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:
<p>En la actualidad, y sin perjuicio de la importante labor desempeñada por la Comisión de Revisora del Código Penal, no se ha propuesto el modelo deseado de Código Penal. El Estado, por su parte, respondiendo a la coyuntura política y social, ha pretendido subsanar algunos vacíos y falencias; sin embargo, lo único logrado responde a un conjunto de artículos, incoherentes entre sí, inquisitivos y atentatorios a los derechos fundamentales.</p> <p>Asimismo, es preciso establecer en un nuevo modelo de transición, los alcances que ofrece la Victimología, sin que su enfoque se reduzca al estudio de las víctimas del delito (sino también los agraviados por faltas).</p>	<p>El establecimiento de un modelo de Código Penal, que traiga consigo un conjunto de lineamientos que permitan determinar todos los alcances del <i>modelo</i> por adoptarse. Por otro lado, lograr que ante futuras modificaciones parciales del Código, se consideren previamente, los lineamientos de los <i>modelos</i> ya establecidos en la reforma penal y procesal penal, siempre en clave garantista y a la luz de la Constitución y los tratados internacionales.</p>	<p>Sin perjuicio del valioso trabajo desempeñado por la Comisión de Reforma del Código Penal (Título Preliminar y Parte General), es necesario recomendar la incorporación de los lineamientos básicos del modelo por adoptarse en el nuevo Código Penal.</p>	<p>Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura, Poder legislativo, Poder Ejecutivo.</p>
INDICADOR:	PLAZO:	PROYECTOS:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos alcanzados con los poderes del Estado, así como con los demás integrantes del sistema de justicia.</li> <li>▪ Códigos Penal que cuente con un modelo coherente, orgánico e inalterable.</li> </ul>	<p>Mediano plazo</p>	<p>1. Recomendaciones a la Comisión de Reforma del Código Penal sobre los lineamientos básicos del modelo por adoptarse en el nuevo Código Penal.</p>	

ÁREA N° 7 : REFORMA DEL SISTEMA PENAL

SUB-ÁREA N° 3 : PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL

PROBLEMA:	OBJETIVO ESPECÍFICO:	LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS:	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:
<p>Hasta el presente, no se ha afrontado el reto que supone la transición del modelo del nuevo sistema procesal penal como un problema de técnico, administrativo y económico, que más allá del problema de financiamiento, debe considerar los elementos sobre el despacho judicial y fiscal, la nueva organización de las entidades que integran el sistema de justicia, el flujo de actividades entre dichas entidades, etc. En este sentido, debe tomarse en cuenta además, el incremento y perfiles del personal, así como los nuevos costos operativos que traerá consigo el proceso de transición. Por otro lado, no se han observado de manera debida los elementos que complementan al sistema y sin cuya revisión no es posible que éste marche adecuadamente (sistema penitenciario y defensa de oficio; aunque este rubro pasa al Área de Acceso a la Justicia).</p>	<p>Afrontar el proceso de transición desde una perspectiva integral, no sólo desde la problemática del financiamiento, sino también desde el punto de vista organizacional, de actividades interinstitucionales (entidades del sistema de justicia), reorganización de los despachos judicial y fiscal, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La reforma de la defensoría de oficio, como uno de los principales complementos del sistema de justicia</li> <li>• La reforma del sistema penitenciario, no sólo desde la perspectiva del procesado o condenado, sino también desde la víctima, en cuanto al cumplimiento efectivo de la reparación civil.</li> <li>• Metodología de transición: la creación de una comisión especial de transición, la cual debe ser distinta de la comisión de alto nivel, toda vez que se trata de un problema de reingeniería y no jurídico únicamente.</li> </ul>	<p>Poder Judicial, Ministerio Público, Acuerdo Nacional, Ministerio de Justicia, Congreso de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, y Defensoría del Pueblo</p>
INDICADOR:	PLAZO:	PROYECTOS:	
<p>- La concepción de un plan de transición hacia el nuevo modelo procesal penal, que tome en cuenta las reformas necesarias en el sistema penitenciario y en el modelo de defensa de oficio.</p>	<p>Corto Plazo (no toma en cuenta el diseño del plan en sí)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metodología de transición: Creación de una comisión especial de transición.</li> <li>2. La reforma del sistema penitenciario. Reestructuración del Instituto Nacional Penitenciario y de mejora de cobertura de los servicios penitenciarios.</li> </ol>	

ÁREA N° 7 : REFORMA DEL SISTEMA PENAL

SUB-ÁREA N° 4 : RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

PROBLEMA:	OBJETIVO ESPECÍFICO:	LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS:	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:
<p>La CVR recomendó en su informe final el establecimiento de un sistema de defensa de los Derechos Humanos mediante la creación de instancias especializadas a nivel policial, judicial y del Ministerio Público, especialmente en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto. Del mismo modo la CVR recomendó en su informe final que el Ministerio Público abriera las investigaciones correspondientes contra los presuntos responsables de los crímenes investigados por dicha Comisión. Ha señalado la necesidad de contar con un Plan nacional de intervenciones antropológico forenses y la necesidad de un programa de protección de testigos y víctimas de la violencia.</p>	<p>Implantar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación que tienen incidencia directa en la administración de justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar esfuerzos que posibiliten evitar la impunidad y restituir la justicia a través de órganos jurisdiccionales que puedan hacer frente a este fenómeno.</li> <li>• Contar con un programa de exhumaciones que permitan la investigación antropológica forense en los más de 4,644 sitios de entierro a nivel nacional e identificar las posibles víctimas y procesar el duelo por nuestros compatriotas desaparecidos.</li> <li>• Desarrollar un programa de protección de víctimas y testigos.</li> </ul>	<p>Poder Judicial, Ministerio Público, Acuerdo Nacional, Ministerio de Justicia, Congreso de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, y Defensoría del Pueblo</p>
INDICADOR:	PLAZO:	PROYECTOS:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juzgados e instancias de apoyo capacitados para atender los casos de violaciones a los DDHH</li> <li>• Desarrollo de un Plan de Intervenciones antropológico forenses</li> </ul>	<p>Mediano y largo plazo</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos</li> <li>2. Plan Nacional de Intervenciones antropológico-forenses</li> <li>3. Creación de un organismo responsable del programa de protección de víctimas y testigos</li> </ol>	

<ul style="list-style-type: none"><li>• Un organismo responsable de la protección de víctimas y testigos</li></ul>		
--	--	--

## SUB-ÁREA N° 1: CREACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL CON REAL VIGENCIA

### SUB-ÁREA

EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA  
CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO  
CONSTITUCIONAL VIGENTE

### PROYECTOS

PROYECTO DE NORMA DE CREACIÓN DEL CONSEJO  
NACIONAL DE LA JUSTICIA PENAL (CONAJUPE)

PRESENTACIÓN, SUSTENTACIÓN Y APROBACIÓN DE UNA  
NUEVA REDACCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO 7ª Y 28ª  
DEL ACUERDO NACIONAL

PREPARACIÓN DE LA CAMPAÑA MEDIÁTICA DE DIFUSIÓN DE  
LAS BASES DEL SISTEMA PENAL

<b>7</b>	<b>ÁREA 7:</b>	<b>REFORMA DEL SISTEMA PENAL</b>	
<b>7.1.</b>	<b>SUB-ÁREA 1:</b>	<b>EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE</b>	
<b>7.1.1.</b>	<b>PROYECTO 1:</b>	<b>PROYECTO DE NORMA DE CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUSTICIA PENAL (CONAJUPE) (ST)</b>	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
<p>La justicia penal ha sido y es manejada por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con desconocimiento de los criterios técnicos y de los principios que informan al sistema penal; este manejo está pleno de parches de coyuntura y de conceptos de la pena como medios de defensa frente a olas delictivas, especialmente las de carácter violento.</p> <p>La carencia de una metodología coherente, sistemática y respetuosa de los principios (que son vinculantes para el país, por otro lado, al estar plasmados en tratados internacionales que el Perú ha suscrito y ratificado) que son parte inseparable del sistema penal, ha llevado a una crisis de dicho sistema; éste tiene contenidos muy respetuosos de los estándares internacionales del garantismo, al mismo tiempo que coexisten con tales contenidos, otras normas desproporcionadas en sus sanciones y contrarias a los principios postulados en aquellos contenidos.</p>			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
<p>Crear el Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE), como ente coordinador de los operadores de la Justicia Penal, que centrará en sí, evaluará y aprobará los anteproyectos de normas y los proyectos de políticas de Estado sobre el sistema penal, de modo que se salvaguarden los principios y los criterios técnicos que son consustanciales a dicho sistema.</p>			
<b>PROPUESTA:</b>			
<p>Proyecto de Ley que cree el Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE), con el marco general de sus atribuciones y el enunciado —también general— de los principios y criterios técnicos del sistema penal, que debe salvaguardar en todo anteproyecto de Ley y en toda política de Estado que se quiera generar alrededor del sistema penal.</p>			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
1.	Redacción del proyecto de Ley	Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo	Corto Plazo
2.	Acuerdo para la conformidad sobre ese proyecto y encargo al Presidente del Poder Judicial para que lo presente ante el Congreso	Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura	
3.	Presentación del Proyecto de Ley ante el Congreso de la República		
<b>INDICADOR:</b>		- Aprobación, por parte del Congreso de la República, del Proyecto de Ley de creación del Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE)	

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL
7.1.	SUB-ÁREA 1:	EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE
7.1.2.	PROYECTO 2:	PRESENTACIÓN, SUSTENTACIÓN Y APROBACIÓN DE UNA NUEVA REDACCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO 7ª Y 28ª DEL ACUERDO NACIONAL
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>		
<p>Las políticas séptima y vigésimo octava del Acuerdo Nacional, fuera de su generalidad, no portan en su formulación misma incorrección alguna. Mas, al no existir un acuerdo político alrededor de los principios del sistema penal, algunos contenidos de dichas políticas podrán ser utilizadas como pretendido fundamento para aquellos reclamos y para la postulación de aquellas normas que periódicamente se generan de parte del Estado ante olas delictivas; en uno y otro caso, se trata de actitudes que no guardan correspondencia con las bases del sistema penal.</p> <p>Esto indica que no basta que tales políticas brinden el marco de lo que <u>sí se quiere</u> hacer o alcanzar, sino que también ha de señalarse —con no menos énfasis— a qué límites <u>no se quiere</u> llegar (como política de Estado), de modo que no vuelvan a darse las tendencias antes indicadas.</p>		
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>		
<p>Presentar ante el foro del Acuerdo Nacional la propuesta de nuevas redacciones para las políticas de Estado 7ª y 28ª, con la finalidad de que quede establecido que sus contenidos no podrán ser utilizados para propiciar normas, actitudes o acciones que atenten contra los principios del sistema penal.</p>		
<b>PROPUESTA:</b>		
<p>Dar un nuevo contenido a las políticas de Estado 7ª y 28ª del Acuerdo Nacional, con la incorporación del compromiso de que los principios del sistema penal no serán vulnerados en nombre de las políticas allí descritas.</p> <p>Particularmente ha de precisarse que las expresiones «sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad y libertad de las personas así como la propiedad pública y privada»; «especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas»; «desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana» (7ª política de Estado); «mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia» y «erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil» (28ª política de Estado), no serán entendidas para establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se le dará a la justicia penal fines de aseguramiento a favor de la sociedad y en contra de elementos presunta o realmente peligrosos</li> <li>• Se le dará a la privación de la libertad (ya sea como medida procesal, ya fuese como condena) la índole de medio para neutralizar a personas proclives al delito</li> <li>• El que los magistrados no impongan sanciones desmedidas y denieguen derechos a procesados y condenados, sea signo no sólo de incompetencia e insensibilidad, sino también de corrupción y aun de complicidad con la delincuencia.</li> <li>• Se asumirá frente a ciertas conductas delictivas, la política de negar beneficios penitenciarios, bajo la concepción de que tales personas “no merecen” salir de prisión (así hayan dado muestras de resocialización) o de que “la sociedad necesita estar protegida”.</li> <li>• Se tomará la actitud de elevar las penas de los delitos, bajo la errada concepción de que la sociedad se sentirá más asegurada, de que los delincuentes estarán “mejor castigados” y de que las personas decididas a una vida delictiva se abstendrán de cometer acciones ilícitas intimidadas por el incremento de las penas.</li> </ul> <p>Se pueden crear delitos, agravarlos, ampliar sus supuestos, cambiar la forma de procesar todos o ciertos delitos, modificar los regímenes penitenciarios, bajo la sola</p>		

inspiración de la coyuntura y del reclamo popular, y dejar de lado —en esta actitud— que el sistema penal es justamente eso —un sistema— que tiene una misión, unas metas, unos contenidos técnicos y unos principios, que deben guardar coherencia entre sí para que mantenga sus fines; y que —en consecuencia— no habrá sistema penal, sino normas inconexas y contradictorias, si es que cualquier reforma no se hace pensando en el conjunto y sentido del sistema en su totalidad.

ACCIONES:	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS	PLAZO
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformar el equipo de trabajo que acometerá la propuesta de nuevos textos para la 7ª y 28ª políticas de Estado del Acuerdo Nacional, y que la sustentará ante el foro del Acuerdo Nacional</li> <li>2. Redefinir la 7ª política de Estado del Acuerdo Nacional, para que quede claro que el sistema penal no puede ser utilizado como herramienta de seguridad ciudadana</li> <li>3. Redefinir la 28ª política de estado del Acuerdo Nacional, para que quede claro que las acciones que se adopten en relación con la Administración de Justicia no pretenderán convertirla en un arma de presunta seguridad ciudadana</li> <li>4. Sustentar dichas propuestas ante el foro del Acuerdo Nacional, y</li> <li>5. pedir su aprobación e incorporación como políticas de Estado</li> </ol>	Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura	Corto Plazo
<b>INDICADOR:</b>	- Aprobación de la propuesta de nuevos textos para la 7ª y 28ª políticas de Estado, por parte del Acuerdo Nacional	

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL	
7.1.	SUB-ÁREA 1:	EXPLICITACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE	
7.1.3	PROYECTO 3:	PREPARACIÓN DE LA CAMPAÑA MEDIÁTICA DE DIFUSIÓN DE LAS BASES DEL SISTEMA PENAL	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
La generalidad de la opinión pública tiene una concepción del sistema penal que lo considera un medio de venganza socialmente institucionalizada y un arma para neutralizar enemigos. Debido a ello, gran parte de su descontento frente al sistema, de sus reclamos por una justicia “más rápida”, “más eficiente” y “menos corrupta” tienen en el fondo el supuesto de que la producción de ciertos resultados “impopulares” no puede ser otra cosa que signo de ineficiencia, indolencia, incumplimiento de deberes funcionales y aun complicidad con los delincuentes.			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
Creación de una comisión multidisciplinaria (es decir, de no solamente abogados) e interinstitucional (ello es, con participación de todas las entidades del sistema de Justicia) que diseñe la campaña publicitaria para hacer una difusión masiva, entre la población, de los principios que sustentan a la justicia penal, para hacer conciencia de los límites a que puede llegar dicho sistema y desincentivar por la educación, de esta manera, reclamos injustificados y calificaciones como defectos de aquellas acciones que son propias de la naturaleza del sistema			
<b>PROPUESTA:</b>			
Realizar una campaña publicitaria que difunda los principios del sistema penal entre la población, a través de los medios de comunicación social.			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
1. Creación de una comisión del SISJUS		Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo	Mediano plazo
2. Obtener fondos para el desarrollo y ejecución del programa de difusión		Nacional de la Magistratura, Academia de la	
3. Ejecución de la campaña		Magistratura	
<b>INDICADOR:</b>		- Conformación y puesta en marcha de la comisión multisectorial e interdisciplinaria - Ejecución de la campaña de difusión	

**SUB-ÁREA N° 2: REFORMA NORMATIVA QUE SE ADECUE A UNA POLÍTICA  
CRIMINAL ORGÁNICA**

**SUB-ÁREA**

**PROYECTO**

REFORMA NORMATIVA QUE  
SE ADECUE LOS CRITERIOS  
DE UNA POLÍTICA CRIMINAL  
DERIVADA DEL MARCO  
CONSTITUCIONAL VIGENTE

RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN DE REFORMA  
DEL CÓDIGO PENAL SOBRE LOS LINEAMIENTOS  
BÁSICOS DEL MODELO POR ADOPTARSE EN EL  
NUEVO CÓDIGO PENAL

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL	
7.2.	SUB-ÁREA 2:	REFORMA NORMATIVA QUE SE ADECUA LOS CRITERIOS DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DERIVADA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE	
7.2.1.	PROYECTO 1:	RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN DE REFORMA DEL CÓDIGO PENAL ACERCA DE LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS DEL MODELO POR ADOPTARSE EN EL NUEVO CÓDIGO PENAL.	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
Inexistencia de un modelo orgánico, coherente y básicamente inalterable del Código Penal peruano, acorde con los parámetros garantistas proclamados por los tratados internacionales.			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
Establecer los mecanismos que garanticen la determinación de un <i>modelo</i> coherente, orgánico y básicamente inalterable, siempre en clave garantista y a la luz de la Constitución Política y los tratados internacionales.			
<b>PROPUESTA:</b>			
Definir en el Título Preliminar del Código Penal, el <i>modelo</i> por ser adoptado mediante el proceso de reforma. Asimismo, adecuar el articulado penal al modelo por adoptarse.			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Aprobación por la Comisión de reforma del Código Penal</li> <li>Exhortar a las organizaciones de protección de los derechos humanos a debatir la propuesta de implementación del Estatuto de Roma, elaborado por la Comisión Revisora del Código Penal y coadyuvar a su aprobación por el Congreso de la República.</li> </ol>		Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura	Mediano plazo
<b>INDICADOR:</b>		- Diseño de un modelo sugerido de la reforma del Código Penal en clave garantista y a la luz de los principios contenidos en el Título Preliminar del Código Penal de 1991 y de la protección de la víctima.	

**SUB-ÁREA N° 3: PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL  
PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL**

**SUB-ÁREA**

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN  
Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL  
PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL  
PENAL

**PROYECTO**

METODOLOGÍA DE TRANSICIÓN: CREACIÓN  
DE UNA COMISIÓN ESPECIAL DE TRANSICIÓN

LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO,  
NO SÓLO DESDE LA PERSPECTIVA DEL  
PROCESADO O CONDENADO, SINO TAMBIÉN  
DE LA VÍCTIMA

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL	
7.3.	SUB-ÁREA 3:	PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL	
7.3.1.	PROYECTO 1:	METODOLOGÍA DE TRANSICIÓN: CREACIÓN DE UNA COMISIÓN ESPECIAL DE TRANSICIÓN	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
La implementación de un nuevo Código Procesal Penal supondrá un impacto muy fuerte en el sistema de justicia. Ello, debido al total cambio en la lógica de administrar justicia penal en general, y en el Ministerio Público en especial. Asimismo, es necesario vencer resistencias de parte de algunas personas que representan a las instituciones involucradas en el sistema de justicia penal, con la finalidad de lograr que haya un consenso manifiesto en la tarea de implementación progresiva.			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario bajo la coordinación general del Ministerio Público, que monitoree el plan de implementación progresiva (Comisión de Implementación Progresiva).			
<b>PROPUESTA:</b>			
Sentar las bases, a través de la creación Comisión de Implementación Progresiva, para que el proceso de transición hacia el nuevo modelo procesal penal, suponga la consideración de todos los sectores necesarios para que el proceso tenga éxito.			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración del proyecto de <i>Ley Complementaria y de Implantación del Código Procesal Penal</i>.</li> <li>- Elaboración del sub plan de nuevos cuadros analíticos de personal y de nuevos perfiles</li> <li>- Elaboración del sub plan de ampliación de la infraestructura</li> <li>- Elaboración del sub plan de elaboración de mecanismos de integración interinstitucional</li> <li>- Elaboración del sub plan de diseño de los nuevos Despacho Judicial y Despacho Fiscal</li> <li>- Elaboración del sub plan de Actividades de capacitación de difusión del modelo, entre los operadores del Poder Judicial y del Ministerio Público</li> <li>- Elaboración del sub plan de Actividades de capacitación en el modelo, sobre la base de talleres, entre los operadores del Poder</li> </ul>		Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura, Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo.	Corto plazo (sólo para diseñar las bases del plan)

Judicial y del Ministerio Público

- Formación de la primera generación de directivas (a la luz de los talleres realizados previamente) de cara a la adecuación y uniformización de criterios sobre la aplicación del proyectos de Código Procesal Penal
- Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre los abogados
- Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre los estudiantes de derecho
- Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre la Policía Nacional del Perú
- Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre los demás operadores del sistema penal no mencionados en las actividades anteriores
- Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre la ciudadanía
- Elaboración del sub plan de costeo de la implantación del nuevo modelo y su financiación sostenida
- Elaboración del sub plan que contenga el cronograma detallado del plan de implantación progresiva

**INDICADOR:**

- Aprobación de las bases del Plan de Implementación Progresiva del Código Procesal Penal.

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL
7.3.	SUB-ÁREA 1:	PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN PROGRESIVA DEL PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL
7.3.2.	PROYECTO 2:	REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO. REESTRUCTURACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y DE MEJORA DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS PENITENCIARIOS.
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>		
<p>Existencia de condiciones de detención que afectan los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad. Por otro lado, la ausencia de una política criminal del Estado, entre cuyas carencias se incluye la falta de una política penitenciaria. Por otro lado, no existe en la actualidad un juez de ejecución penal o de vigilancia.</p> <p>Finalmente, el sistema penitenciario atraviesa por una serie de problemas complejos derivados de una sobrepoblación penitenciaria que en la actualidad, a nivel nacional alcanza al 44.4% aproximadamente, pero que en Lima y Callao alcanza el 89%. El 81% de la infraestructura penitenciaria de un total de 82 penales han sido clasificadas en regular y mal estado de conservación debido a la antigüedad y falta de mantenimiento. Además, los servicios básicos son deficitarios. Finalmente, el 71% de la infraestructura relacionada con la seguridad penitenciaria se encuentra en regular y mal estado. No se cuenta con sistemas electrónicos de control, detector de metales, ni equipos de seguridad disuasivos, así como tampoco de vehículos adecuados para el traslado de internos.</p> <p><u>ST:</u> En el mismo sentido, es preciso establecer en un nuevo modelo de transición, la trascendencia que supone la reforma del sistema penitenciario desde la Victimología, sin que su enfoque se reduzca al estudio de las víctimas del delito (sino también de los agraviados por faltas).</p>		
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>		
<p>Establecer los mecanismos que garanticen la reforma del sistema penitenciario.</p> <p>Fortalecer el diseño de una política penitenciaria sobre la base del principio de autoridad, la promoción de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, el fortalecimientos de la institucionalidad penitenciaria y la transparencia de la gestión, que permitan brindar al interno condiciones de vidas dignas y la prestación de un mejor servicio penitenciario.</p> <p>Posibilitar el respeto por las condiciones de vidas dignas para el interno con centros penitenciarios que brinden albergue que rescate la condición humana y a la vez provea la seguridad debida, con servicio médicos, sociales, psicológicos y pedagógicos; a través de a consolidación de una institución plenamente reorganizada y orientada al cumplimiento de su función.</p>		
<b>PROPUESTA:</b>		
Sentar las bases para reformar integralmente el sistema penitenciario, a fin de salvaguardar las condiciones humanas mínimas de los internos, así como el respeto de sus		

derechos fundamentales. Asimismo, crear la institución del juez de ejecución penal que cumpla funciones de forma rotativa (respecto de los establecimientos penales).

Por otro lado, es necesaria la reorganización del Instituto Nacional Penitenciario y consecuente reformulación del Plan nacional de tratamiento Penitenciario, aprobado por el Ministerio de Justicia (Resolución Ministerial N° 187-2003-JUS), que permitan cubrir el déficit de personal e infraestructura penitenciaria, posibilitando el mejoramiento de los servicios y condiciones dignas de reclusión y la vigencia de los derechos de las personas privadas de libertad.

De igual modo, reestructuraremos el INPE con la finalidad de dotar a la institución de los documentos de gestión necesarios que permitan mayor eficiencia administrativa y una atención más humana al interno, en el marco del respeto del principio de autoridad y la seguridad en los penales.

ST: Del mismo modo, se pretende dar los lineamientos para que la reforma del sistema penitenciario no alcance solamente a los internos, sino también a las víctimas, en cuanto a la efectivización del pago de la reparación civil; es decir, que el trabajo tenga también como objetivo asegurar el resarcimiento.

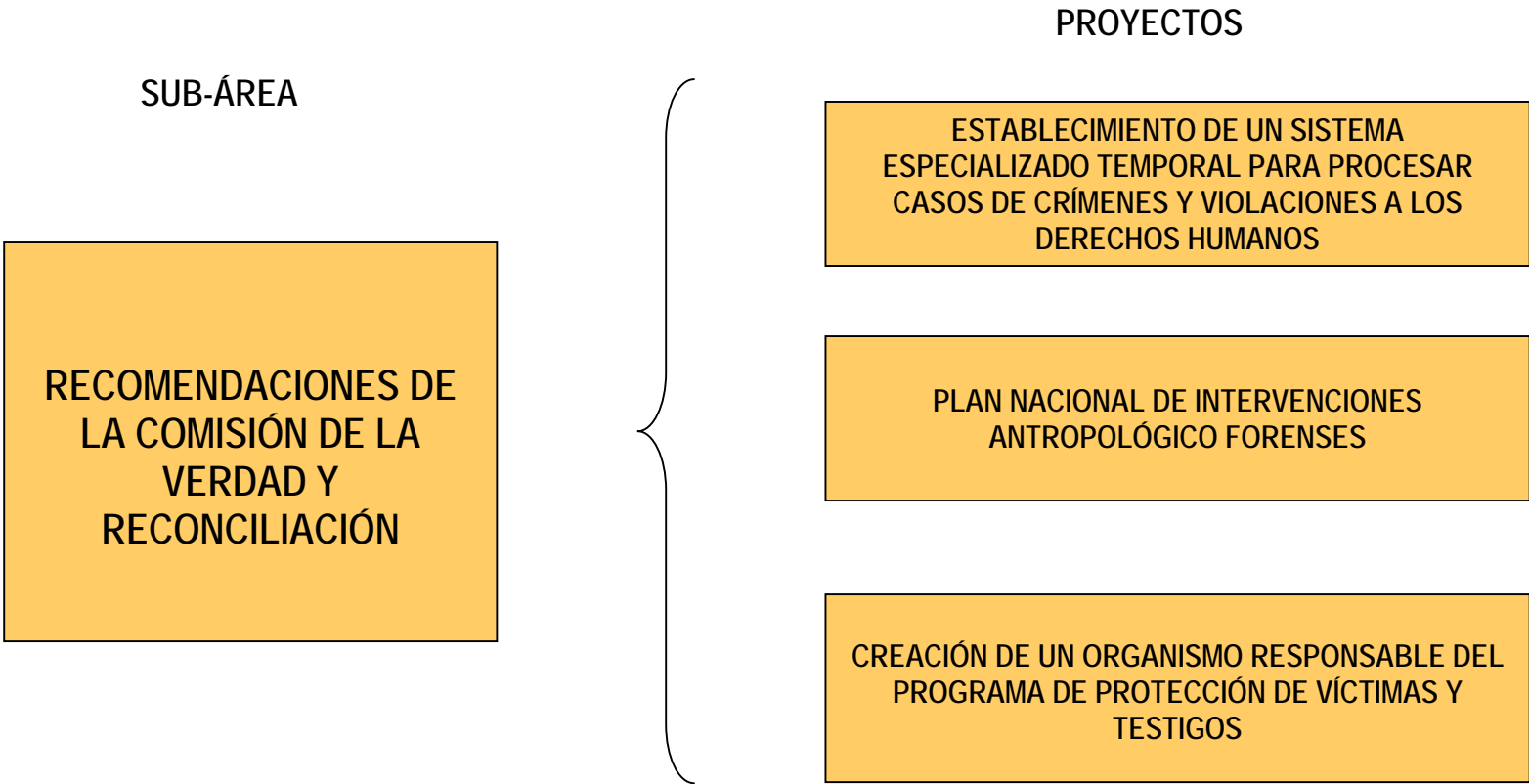
<b>ACCIONES:</b>	<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
1. Fortalecer la política criminal del Estado en materia penitenciaria, dentro de los lineamientos del Plan Nacional Penitenciario.	Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario,	Largo Plazo
2. Declaración de reestructuración del Instituto Nacional Penitenciario, de la mano con el plan de reforma penitenciario presentado por el Ministerio de Justicia.	Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura	
3. Conformación de la Comisión de Reestructuración del INPE presidida por el Ministerio de Justicia e integrada por el Presidente del INPE, representantes de los trabajadores penitenciarios en sus tres áreas (tratamiento, seguridad y administración), representantes de la PNP, PJ, MP, DP, facultades de Derecho y sociedad civil, de la mano con el plan de reforma penitenciario presentado por el Ministerio de Justicia.		
4. Conformación de grupos de trabajo temático sobre: servicios penitenciarios, trabajo y educación, políticas de tratamiento, carrera del personal penitenciario, seguridad penitenciaria, gestión administrativa, infraestructura penitenciaria, transición de direcciones de penales a cargo del PNP al INPE, entre otras y elaboración de pre-proyectos, de la mano con el plan de reforma penitenciario presentado por el Ministerio de Justicia.		
5. Actualización del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, presentado por el Ministerio de Justicia, en función a los aportes de los grupos de trabajo.		
6. Coordinación con el Consejo nacional de Justicia Penal (CONAJUPE) a fin de que se apruebe la reformulación del Plan nacional de Tratamiento		

- Penitenciario y de Reorganización del INPE.
7. Ejecución del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario de reorganización del INPE.
  8. Implementación de las propuestas normativas derivadas del Plan.
  9. Programa de despenalización e implementación del sistema de vigilancia electrónica como modalidad de comparecencia restringida, de la mano con el plan de reforma penitenciario presentado por el Ministerio de Justicia.
  10. Plan de recuperación de la administración de los establecimientos por el INPE.
  11. Promoción de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad a través del desarrollo de programas de capacitación para los operadores del sistema penitenciario.
  12. Creación de un órgano de supervisión y seguimiento del respeto de los derechos humanos. Lucha contra la corrupción.
  13. Fortalecimiento de la institucionalidad penitenciaria: Actualización de documentos de gestión, simplificación de procedimientos administrativos, captación del personal para el desarrollo de funciones profesionales en el área de tratamiento y seguridad en los establecimientos penitenciarios, ampliación del parque automotor, implementación de un sistema informático para un mejor y más eficiente registro de información de datos de personas privadas de libertad, y finalmente, el incremento de la remuneración de trabajadores del INPE a través de la inclusión de incentivos no pensionables (CAFAE)

**INDICADOR:**

1. Creación de una política criminal de Estado que incluya una política penitenciaria, monitoreada por el Consejo Nacional de la Justicia Penal (CONAJUPE).
  2. Documento reformulado del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario.
  3. Conformación de comisiones técnicas
  4. Cronograma de desarrollo de los planes específicos
  5. Más personal profesional vinculado con servicios penitenciarios
  6. Estabilidad en los establecimientos penitenciarios bajo la administración del INPE.
  7. Incremento de la capacidad de albergue en el sistema penitenciario
- Documentos de gestión aprobados

**SUB – ÁREA N° 4 : RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN**



7	ÁREA 7:	REFORMAL DEL SISTEMA PENAL	
7.4	SUB-ÁREA 4:	RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN	
7.4.1	PROYECTO 1:	ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA ESPECIALIZADO TEMPORAL PARA PROCESAR CASOS DE CRÍMENES Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
<p>La CVR recomendó en su informe final el establecimiento de un sistema de defensa de los Derechos Humanos mediante la creación de instancias especializadas a nivel policial, judicial y del Ministerio Público, especialmente en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto.</p> <p>Del mismo modo la CVR recomendó en su informe final que el Ministerio Público abriera las investigaciones correspondientes contra los presuntos responsables de los crímenes investigados por Dicha Comisión.</p> <p>En septiembre del 2003 el Ministerio Público creó la Fiscalía Superior de Derechos Humanos y en diciembre de 2003 y enero de 2004 se crearon Fiscalías de Derechos Humanos en Ayacucho, Huancayo y Huancavelica, en cumplimiento de la recomendaciones de la CVR.</p> <p>Sin embargo el Poder Judicial hasta la fecha no ha implementado la recomendación de la CVR en el sentido de tener una justicia especializada en materia de derechos humanos.</p>			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
<p>Crear un sistema especializado para procesar los casos derivados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Este sistema deberá tener una duración de cuatro años, contar con los recursos adecuados y con la participación de una unidad especial de la Policía Nacional para el apoyo de la labor de los fiscales especializados.</p>			
<b>PROPUESTA:</b>			
Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
Creación de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima con competencia nacional.</li> <li>- Una Fiscalía Superior Coordinadora.</li> <li>- No menos de tres juzgados penales especializados, con responsables con conocimiento y experiencia en derechos humanos y derecho internacional humanitario.</li> <li>- No menos de ocho fiscalías especializadas, tres de las cuales deberían estar en Lima y cinco en provincias (dos en Ayacucho, y una en Huánuco,</li> </ul>		Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio del Interior	Corto plazo

Huancayo y Abacay). - Designación de una unidad Policial especial para el apoyo de las fiscalías especializadas		
<b>INDICADOR:</b>	Creación de los Órganos Jurisdiccionales y Fiscales especializados, y de la unidad policial especial	

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL	
7.4	SUB-ÁREA 4:	RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN	
7.4.2	PROYECTO 2:	PLAN NACIONAL DE INTERVENCIONES ANTROPOLÓGICO FORENSES	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
<p>La CVR elaboró un "Registro Nacional de Sitios de Entierro" sobre la base de la información obtenida durante sus investigaciones. Al término de su mandato, la CVR registró 4,644 sitios de entierro a nivel nacional, habiendo realizado tres exhumaciones y constataciones preliminares en 2,200 de ellos. Según la CVR estas cifras superan ampliamente las estimaciones anteriores y confirman la importancia de impulsar y ejecutar el Plan Nacional de Intervenciones Antropológico Forenses que propone la CVR. Del mismo modo la CVR ratificó la importancia fundamental del trabajo antropológico forense para alcanzar justicia, identificar las posibles víctimas y procesar el duelo por nuestros compatriotas desaparecidos.</p> <p>Del mismo modo la CVR propuso impulsar un sistema integrado para abordar el tema de las personas desaparecidas durante el conflicto armado interno entre 1980 y 2000</p>			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
Abordar el tema de las personas desaparecidas a través de la investigación antropológica forense en los más de 4,644 sitios de entierro a nivel nacional e identificar las posibles víctimas y procesar el duelo por nuestros compatriotas desaparecidos.			
<b>PROPUESTA:</b>			
Implementación inmediata del Plan de Intervenciones Antropológico Forenses propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconciliación			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>PLAZO</b>
<p>Bajo la conducción del Ministerio Público se deberá iniciar la ejecución del Plan, el cual según la CVR debe comprender las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditacion de los Peritos</li> <li>- Inspección y Exhumaciones</li> <li>- Análisis e identificación de víctimas</li> <li>- Informe Pericial</li> <li>- Investigación Fiscal</li> <li>- Disposición final de los restos y condición legal de los desaparecidos</li> </ul> <p>Asimismo se deberá crear la Comisión Nacional para Personas Desaparecidas por el conflicto armado interno entre 1980 y el</p>		Ministerio Público	Largo Plazo

2000 y la Oficina de Personas Desaparecidas por conflicto armado interno (OPD)		
<b>INDICADOR:</b>	Inicio de la ejecución del Plan	

7	ÁREA 7:	REFORMA DEL SISTEMA PENAL	
7.4	SUB-ÁREA 4:	RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN	
7.4.3	PROYECTO 3:	CREACIÓN DE UN ORGANISMO RESPONSABLE DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS.	
<b>PROBLEMA POR SER AFRONTADO:</b>			
Las víctimas y testigos de violaciones de derechos Humanos durante el periodo de violencia política enfrentan múltiples riesgos por colaborar con la justicia.			
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO:</b>			
Creación de un organismo que tenga por finalidad proteger a las víctimas y testigos de violaciones de derechos Humanos de la venganza de personas involucradas por su declaración y para facilitar la investigación de la corrupción durante este periodo.			
<b>PROPUESTA:</b>			
Creación de un organismo autónomo con personería jurídica propia responsable del Programa de protección de Víctimas y Testigos.			
<b>ACCIONES:</b>		<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:</b>	<b>PLAZO</b>
1. Diseñar un procedimiento eficaz para lograr la eficacia en el sistema con capacidad de atender las acciones necesarias.		Sistema de Justicia, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo.	Mediano plazo
2. Delegar el desarrollo de esta propuesta a un entidad independiente de os poderes del Estado.			
3. Elaboración de un proyecto de ley			
<b>INDICADOR:</b>		Aprobación de la ley que crea la entidad	