

# INFORME FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO TEMÁTICO SOBRE REFORMA DEL SISTEMA PENAL

## I) INTRODUCCIÓN

El presente grupo de trabajo temático fue creado por el pleno de la CERIAJUS en su sesión del 23 de diciembre del 2003 (Acuerdo N° 28) y se instaló el 06 de enero del año 2004. Ha desarrollado sus labores en 8 sesiones de trabajo durante las cuales ha contado con la participación de las siguientes personas:

	Nombre	Cargo	Institución
1	Nelly CALDERÓN NAVARRO	Fiscal de la Nación	Ministerio Público
2	Pablo TALAVERA ELGUERA	Vocal Superior	Poder Judicial
3	Dino Carlos CARO CORIA	Asesor de la Presidencia del Poder Judicial	Poder Judicial
4	Mateo CASTAÑEDA SEGOVIA	Fiscal Provincial Penal	Ministerio Público
5	Fidel ROJAS VARGAS	Asesor del Despacho de la Fiscal de la Nación	Ministerio Público
6	César FERNÁNDEZ ARCE	Representante de la Sociedad Civil en el pleno de la CERIAJUS	Sociedad Civil
7	Pedro MÉNDEZ JURADO	Fiscal Supremo jubilado	Academia de la Magistratura
8	Roberto MIRANDA MORENO	Representante de la Sociedad Civil en el pleno de la CERIAJUS	Sociedad Civil
9	Gonzalo DELGADO RAFFO	Antiguo asesor del Ministerio de Justicia	Ministerio de Justicia
10	Iván MONTOYA VIVANCO	Asesor Legal de la Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo
11	José ÁVILA HERRERA	Asesor Legal de la Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo
12	Raúl CALLIRGOS VELARDE	Director Nacional de Justicia	Ministerio de Justicia
13	Luis Alberto MENA NÚÑEZ	Representante de la Junta Nacional del Colegio de Abogados del Perú	Junta Nacional del Colegio de Abogados del Perú
14	José LANDEO HUATUCO	Representante de la Junta Nacional del Colegio de Abogados del Perú	Junta Nacional del Colegio de Abogados del Perú
15	Lorena GAMERO CALERO	Operadora Administrativa y Apoyo de Enlace ante la CERIAJUS	Ministerio Público
16	Alcides CHINCHAY CASTILLO	Fiscal Provincial Penal y Funcionario de Enlace ante la CERIAJUS	Ministerio Público

Prestó apoyo en la labor de Secretaría el Dr. Óscar AYZANO VIGIL, de la Secretaría Técnica de la CERIAJUS.

El trabajo que se presenta se desarrolló sobre la base de la división en ejes temáticos que trabajaron los diferentes miembros del Grupo de Trabajo Temático. Así, los ejes temáticos definidos fueron:

- a) Reafirmación de las bases de un sistema penal garantista frente a ciertas presiones sociales
- b) Reforma del Código Penal
- c) Reforma del Código Procesal Penal
- d) Pasos hacia un período de transición (implantación progresiva)
- e) Defensa de oficio
- f) Sistema penitenciario

Las diversas propuestas fueron presentadas en las reuniones y fueron enriquecidas con el aporte de todos los integrantes.

El cuarto eje temático dejó de lado el tema de la unificación del sistema de turnos de la justicia penal, debido a que se había tratado ya en el GTT de Medidas Urgentes.

## II. DESCRIPCIÓN GENERAL DE UNA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PENAL.

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 **grandes sectores de la población mantengan o generen 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 reglas de juego consideran adecuado que tales actuaciones 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 "oficial" (dada, como se ha dicho, por la Constitución y los tratados internacionales), la social (pena como medio de venganza) 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 **fin** 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; si se saben 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 Penitenciario. El pleno de 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.

Sin duda que las labores de las Comisiones de elaboración de proyectos normativos es encomiable, necesaria y para nada inútil. Pero el esfuerzo de los profesionales que integran tales comisiones puede devenir infructuosa si es que los Códigos que produzcan no se hallen respaldados por una política de Estado que garantice, siquiera de manera relativa, el respeto a sus principios y a los límites de la potestad punitiva. Por otro lado, esa política de Estado debe ser necesariamente una opción expresa y viva, que respalde y confirme los principios consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

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 las respectivas comisiones las incorpore en su trabajo.

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 ésta presentación. Al decir de un refrán popular, «una cosa lleva a la otra»: tipificar, procesar, y ejecutar la pena son tareas que deben acometerse de manera concertada, 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.

**Comisión Especial de Reforma de  
la Administración de Justicia  
CERIAJUS  
GTT N° 7 –Reforma del sistema penal**

**PRIMER EJE TEMÁTICO:**

**Afirmación de las bases de un sistema penal eficiente y respetuoso de los derechos humanos**

<p><b>DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA POR SER AFRONTADO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Derecho Penal contemporáneo, o —mejor dicho— el sistema penal contemporáneo está concebido como un conjunto de garantías para que el procesado y el condenado pasen por dicho sistema bajo condiciones del estricto respeto de sus derechos humanos, sin descuidar los intereses de la víctima ni las funciones preventivas (de lesión o peligro a bienes jurídicos importantes para la convivencia social) que debe cumplir el sistema en nuestro modelo de estado democrático de derecho.             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Sin duda su inspiración histórica ha sido el movimiento de la Ilustración, sobre todo en el aspecto que funda la secularización del derecho y la justificación racional del poder estatal; todo lo cual se opuso al pasado inmediato, en el que la punición estatal era vista como una forma de venganza al delincuente o de retribución por supuestos pecados cometidos.</li> <li>◦ No le faltaba coherencia a aquella concepción, cuando consagraba la pena de muerte como forma más radical de control social.</li> <li>◦ Con el nacimiento y la evolución del derecho penal liberal, han nacido varias ideas matrices que fundamentan los principios del sistema penal moderno. Entre las principales, tenemos:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La sociedad ha sido formada para proteger a la persona humana. Y eso incluye al delincuente. No porque éste haya transgredido las normas, ello da legitimidad al Estado para despersonalizarlo.</li> <li>▪ El Estado debe tener siempre una superioridad moral sobre el delincuente: su legitimidad para punirlo radica en que aquél no va a comportarse irracionalmente como lo ha hecho éste.</li> <li>▪ Si el ser humano es un animal social por naturaleza, no sólo sus virtudes, sino también sus defectos, nacen de la sociedad. Ésta no tiene derecho, pues, a escindirle del delincuente, a tratar su conducta desviada como algo que nada tiene que ver con los contenidos, valores y acciones que hay en la sociedad misma. (A este principio se lo ha llamado «teoría de la corresponsabilidad»). «El poder corrompe». Por tanto, todo ejercicio del poder lleva en sí el riesgo vivo del abuso, de su utilización para fines subjetivos, parcializados y aun crueles.</li> <li>▪ Además de lo dicho, el sistema penal se justifica también en la finalidad de protección de bienes jurídicos importantes para la convivencia social, a través de la prevención de delitos y de faltas.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Este marco principista ha dado como resultados algunas instituciones del sistema penal, que son bien conocidas:             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ La presunción de inocencia</li> <li>◦ El in dubio pro reo</li> <li>◦ El principio favor libertatis</li> </ul> </li> </ul>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La prohibición de analogía <i>in malam partem</i></li> <li>○ La prescripción de la acción penal incluso durante la substanciación del proceso</li> <li>○ La prohibición de la retroactividad perjudicial para el reo y el deber de aplicar retroactividad y ultractividad si se trata de algo favorable al reo</li> <li>○ La limitación del tiempo de la detención procesal</li> <li>○ La prohibición de la responsabilidad objetiva</li> <li>○ El principio de proporcionalidad</li> <li>○ La suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad y la consagración legal de penas alternativas a la privación de la libertad</li> <li>○ La concesión de beneficios penitenciarios como posibilidad de ser excarcelado antes del tiempo nominal de la pena</li> <li>• Pero este marco no es compatible con ciertas reacciones que se dan en la sociedad y en el Poder Ejecutivo frente al delito, sobre todo cuando éste se incrementa y remece a la opinión pública:       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aumento de penas para los delitos peligrosos</li> <li>○ Pedido de restauración de la pena de muerte</li> <li>○ La concepción de la privación de la libertad como un medio de protección de la sociedad frente a elementos peligrosos (y de allí la absoluta incapacidad de ver la liberación de ciertos procesados por exceso de carceraría desde una perspectiva de los derechos de tales personas, sino desde el temor de que tales personas vuelvan a delinquir)</li> <li>○ Los linchamientos contra delincuentes sorprendidos <i>in fraganti</i> por vecinos de zonas populares.</li> <li>○ La célebre polémica que hubo entre un Presidente del Poder Judicial y un Ministro del Interior alrededor de la liberación de un peligroso hampón por el "pretexto" del exceso de carceraría.</li> </ul> </li> <li>• De este perfil crítico contra el sistema de justicia, se ve claramente que el Poder Ejecutivo y muchos sectores de la población manejan <b>otro concepto</b> del sistema penal. Los órganos de justicia y el Poder Ejecutivo y aquellos sectores de la sociedad pueden concordar en que la justicia penal está en crisis y que no está cumpliendo a cabalidad su rol; pero esa concordancia en el diagnóstico se debe a razones diferentes y en algunos casos hasta opuestas. Por ejemplo:       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Puede haber concordancia en que algo falla cuando los órganos de justicia no tienen un medio de identificar a un delincuente sorprendido <i>in fraganti</i>. Pero los órganos de justicia se inclinan garantísticamente en que en tal supuesto no quedará otro camino que liberar a tales personas. La crítica política y social dice que aun en ese supuesto debería detenerse a tales personas.</li> <li>○ Los órganos de justicia y la crítica política y social pueden estar de acuerdo en que hay un fracaso del sistema penal cuando un delincuente reincide en la transgresión. Pero los órganos de justicia lo traducirán en una asunción de errores (la sociedad tiene que asumir ese fracaso, tanto por las propias condiciones en que hace vivir a los delincuentes, como por la incapacidad del sistema penitenciario para cumplir su rol resocializador); la crítica política y social sostiene que la factura de ese fracaso tiene que recogerla y pagarla el propio reo, y lo tiene que traducirse en un incremento de su segunda pena.</li> </ul> </li> <li>• En suma, la crítica política y social desean un sistema penal que reúna las siguientes características:</li> </ul>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Que restaure el principio de autoridad, dentro del cual el delincuente debe <b>temer</b> al Estado y a su acción represora.</li> <li>○ Que <b>proteja a la sociedad</b>, separando a los elementos peligrosos de la convivencia social. En el fondo, quien ha cometido delitos graves, no debería salir nunca de prisión y no sería mala idea en algunos casos matar al delincuente "irrecuperable" (es mucho más eficiente: cuesta menos que mantenerlo años de años en prisión).</li> <li>○ Debe haber una cierta dosis de <b>venganza</b> en la pena.</li> <li>○ <i>In dubio pro societate</i> y <i>principio pro societate</i>: En caso de duda entre los derechos del reo y la seguridad de la sociedad, se estará a lo que favorezca a la sociedad. En caso de conflicto entre los derechos del reo y la seguridad de la sociedad, se estará a lo que favorezca a la seguridad de la sociedad.</li> <li>• <u>En conclusión, el problema, como fácil resulta comprender, radica en que con esa diferencia de concepciones, el sistema de justicia, en esta misma reforma, podría alcanzar un alto nivel de eficiencia, y no obstante ello la crítica política y social seguirían imputándole ineficiencia y fracaso, pues los resultados ideales para esa crítica no son en todos los casos los resultados ideales para los órganos del sistema de justicia mismo.</u></li> </ul>
<b>PROPUESTA</b>	Reformular la séptima y vigésima octava políticas de estado planteadas por el Acuerdo Nacional, a fin de que se incluyan expresamente las bases en las que se sienta el sistema penal. Asimismo, reforzar lo anteriormente propuesto a través de una campaña publicitaria dirigida a la sociedad en su conjunto
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para tal efecto, es preciso internalizar entre los diversos sectores del Estado y de la sociedad: la política, los medios de comunicación, y la sociedad en general, los principios que inspiran al actual sistema penal, así como los límites que estos suponen frente a pretensiones de utilización como arma de neutralización o como medio de venganza socialmente institucionalizada</li> <li>• Por otro lado, es preciso establecer que las reformas en materia penal, procesal penal y de ejecución penal, requieren necesariamente, considerar las exigencias de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que vinculan al Perú</li> <li>• Para el mismo efecto, es necesario difundir ante la opinión pública los principios que inspiran al sistema penal, para evitar reclamos injustificados por parte de los sectores del Estado y de la sociedad en general</li> </ul> <p>Con los presentes objetivos no se pretende erradicar los diversos conflictos que giran en torno al sistema penal, sino más bien, persiguen aminorar la intensidad de dichos conflictos y así lograr progresivamente su erradicación.</p>
<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>	<p>Con los objetivos planteados anteriormente se persigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar un acuerdo político que permita a los diversos sectores estatales y de la población tomar conciencia que el sistema penal tiene determinados límites que deben ser respetados y que son garantías para todos los ciudadanos que eventualmente pueden ser procesados o condenados.</li> <li>• Lograr un acuerdo estatal que permita dotar de objetivos claros al sistema penal y por lo tanto al sistema de administración de justicia</li> <li>• Materializar la difusión a la sociedad en su conjunto de los principios que informan al sistema penal y a la</li> </ul>

	administración de justicia.
<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Ministerio de Justicia</li> <li>• Ministerio del Interior</li> <li>• Academia de la Magistratura</li> <li>• Medios masivos de comunicación social</li> </ul>
<b>ACTIVIDADES Y PLAZO DE ACCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar proyectos de nuevos textos de la séptima y de vigésima octava políticas de estado del Acuerdo Nacional. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ FECHA: viernes 26 de marzo de 2004.</li> <li>○ RESPONSABLE: El GTT de reforma del sistema penal</li> </ul> </li> <li>• Sustentación de los proyectos antes mencionados ante el Acuerdo Nacional; en ella debe hacerse énfasis en que el contenido planteado recoge una necesidad indispensable del sistema de justicia <ul style="list-style-type: none"> <li>○ FECHA: <b>Indeterminada</b></li> <li>○ RESPONSABLE: El Secretario técnico del CERIAJUS</li> </ul> </li> <li>• Decisión por parte del Plenario del CERIAJUS para solicitar —por los mecanismos de contratación y de financiamiento que correspondan— a una agencia publicitaria que diseñe el perfil (en qué medios, por cuánto tiempo, con cuánta duración o centimetrage, etc.) y contenidos de una campaña mediática sobre la materia de este eje temático. Esta campaña debe ser una de las actividades que deben incluirse en el plan integral de reforma, que es uno de los productos finales de la CERIAJUS. Sin embargo, el tener definida y perfilada la campaña, tendría que ser incluida en la presentación del plan (para el 23.ABR.2004), por lo que su formulación y costeo deben ser materia de un gasto específico dentro de la labor de elaboración del referido plan.</li> </ul>

**Comisión Especial de Reforma de  
la Administración de Justicia  
CERIAJUS  
GTT N° 7 –Reforma del sistema penal**

**SEGUNDO EJE TEMÁTICO:  
Reforma del Código Penal**

**I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA POR SER AFRONTADO**

En el mes de mayo de 1991 entró en vigencia un nuevo Código Penal, derogando de esta manera el antiguo Código Penal de 1924. Sin embargo, apenas promulgado dicho cuerpo normativo este fue objeto de una serie de reformas y derogaciones orientadas en muchos casos por criterios irracionales de expansión delictiva y de sobreagravación desproporcionada de las penas previstas para los delitos<sup>1</sup>, ello sin contar con el trastocamiento de muchos principios y garantías político criminales que informan nuestra legislación penal.

Estas modificaciones se produjeron en el contexto de un régimen político autoritario que incidió sobremanera en una consideración del derecho penal no sólo como primera ratio, sino también en algunos casos como instrumento de persecución política.

Ha sido sobre todo la parte especial del Código Penal de 1991 la que ha sufrido en mayor medida las políticas reformistas del régimen anterior, esto es, la parte referida a los tipos penales de dicho texto legal. Ello ha dado lugar no sólo a modificaciones reiteradas y asistemáticas del Libro II del Código Penal, sino también ha dado lugar a una inorgánica legislación complementaria ubicada fuera del Código Penal.

Así por ejemplo, apenas producido el golpe de estado del año 1992 se modificaron las normas penales antisubversivas contenidas en el CP de 1991. En efecto, ese mismo año se dictaron los Decretos Leyes N° 25475 (Ley de represión contra el terrorismo) y N° 25659 (ley que regula el delito de Traición a la Patria) las cuales, como ha quedado evidenciado posteriormente, vulneraban una serie de principios constitucionales entre ellos principalmente el principio de legalidad al superponerse dos supuestos típicos iguales en las leyes antes mencionadas, con las consecuencias perjudiciales que ha reconocido la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de enero de 2003.

Igualmente se reformaron las normas de lucha contra el narcotráfico que a juicio de muchos especialistas vulneraban una serie de principios garantistas tales como el principio de proporcionalidad o el de legalidad. En efecto, las referidas normas prevenían desproporcionadamente iguales penas para supuestos de diversa gravedad de injusto (por ejemplo entre el supuesto consumado y el supuesto preparatorio) o tenían una descripción parcialmente indeterminada de la conducta prohibida. Así, siempre se ha criticado la indeterminación del objeto material del delito (sustancias psicotrópicas o estupefacientes). La reforma reciente (Ley N° 28002) si bien ha logrado superar gran parte de las críticas efectuadas, aún conserva deficiencias sobre todo relacionadas con la determinación del objeto material del delito.

También los delitos contra la libertad sexual han sido objeto de una política sistemática de sobre agravación punitiva que en muchos supuestos afecta el principio de proporcionalidad. Así por ejemplo las penas previstas para el delito de violación sexual de menor de 7 años y para el delito de violación sexual seguida de muerte son iguales, pena de cadena perpetua. Por otro lado, los delitos contra la libertad sexual mantienen una definición del tipo base (art. 170° CP) sumamente deficiente que ha permitido, hasta el momento, una interpretación que ha excluido supuestos de violación sexual que, desde una perspectiva de género, resultan equivalentes a la violación sexual vaginal (violación sexual oral, digital o introducción de objetos en la vagina o el ano).

---

<sup>1</sup> A propósito de ello resulta preocupante la ampliación de supuestos delictivos que contemplan penas de cadena perpetua.

Semejante desproporción punitiva también se encuentra en los delitos contra el patrimonio sobre todo relacionados con la sobreagravación de supuestos preterintencionales en los que concurre la muerte subsecuente de la víctima.

Con respecto a los delitos contra la administración pública, sobre todo cometidos por funcionarios o servidores públicos, una de las características más importantes que se realizan es el marco punitivo benigno que se prevé para determinados delitos que, en relación al daño producido al Estado, resultan graves.

Por otro lado es importante tener en cuenta la incriminación de nuevas conductas. Si bien varias de ellas tienen justificada su presencia en el sistema penal (delitos referidos a manipulación genética, delitos medioambientales), otras al parecer no han tenido suficiente debate sobre la necesidad incorporarlas dentro de las conductas penalmente prohibidas. De todas formas una grave insuficiencia de nuestra legislación penal es la ausencia de un marco normativo adecuado de represión y sanción de los delitos contemplados en el Estatuto de Roma (vigente para nuestro país desde julio de 2002 ¿) y otros documentos internacionales sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La reforma también ha afectado algunas normas de la Parte General siendo la más preocupante la referida al artículo 29º que regula el límite superior de la pena privativa de libertad temporal. Como es de conocimiento público, la sentencia del Tribunal Constitucional 005/2001 declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N° 895 que reformaba el artículo 29º del CP e igualmente la Ley N° 27659 derogó el decreto legislativo 895, todo lo cual determinó que el referido artículo no disponga ahora de un límite máximo de la pena privativa de libertad temporal.

Debe también resaltarse las deficiencias que mantiene el texto penal de 1991 con respecto al marco normativo de individualización judicial de las penas (artículos 45 y 46 del CP). Este aspecto resulta importante y urgente modificar dado que el operador judicial debe contar con criterios racionales que le permitan decidir la pena que corresponde en el contexto de un marco punitivo específico.

Estas y otras múltiples modificaciones han determinado que el original texto del CP de 1991 haya sido trastocado deviniendo la vigente legislación penal en incoherente, asistemática y desproporcionada. Todas estas serias deficiencias determinan no sólo problemas con principios constitucionales ya reconocidos sino que además afectan severamente la capacidad preventiva del derecho penal en su conjunto.

## II. OBJETIVOS

Objetivos a mediano y largo plazo

1. Establecer una legislación penal eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales y de las garantías que se deducen de la Constitución Política.
2. Incorporar en forma coherente, sistemática y orgánica la referida legislación penal en un texto único.
3. Proveer a la legislación penal de un marco punitivo proporcional a la gravedad de los delitos

Objetivos a corto plazo

1. Reformar los delitos contra el patrimonio, la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas y contra la administración pública a efectos de mejor definir los supuestos delictivos y adecuar sus respectivos marcos punitivos al principio de proporcionalidad.
2. Implementar las modificaciones que en forma urgente y necesaria se requieran en la parte General del Código Penal, especialmente las referidas al artículo 29º para restablecer el marco penal máximo para la pena privativa de la libertad temporal y a los artículos 45º y 46º referidos al marco de la individualización de la pena.
3. Adecuar la legislación penal interna a las disposiciones materiales del Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.

### III. PROPUESTAS

#### 1. Propuesta integral: Largo plazo (2 ó 3 años)

- Comisión Revisora del Código Penal reforme integralmente el Código Penal y la legislación penal complementaria para su adecuación a las garantías que se han indicado en el eje temático referido a las bases del sistema penal preventivo y respetuoso de los derechos fundamentales.

Dado que esta propuesta resulta alcanzable a largo plazo, se considera pertinente efectuar subsidiaria o complementariamente algunas exhortaciones de mediano y corto plazo referidos a reformas urgentes y parciales de la Parte General y Especial del Código Penal.

#### 2. Reformas parciales y urgentes: Corto o mediano plazo (8 a 12 meses)

- Adecuar nuestra legislación penal interna a las disposiciones del Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
- Mejorar la determinación de las conductas prohibidas en los delitos contra el patrimonio, la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas y delitos contra la administración pública, con el propósito de adecuar los referidos tipos de injusto al respeto estricto del principio de legalidad y sus diversos corolarios.
- Restituir el respeto al principio de proporcionalidad de las penas en los delitos contra el patrimonio, contra la libertad sexual, delitos de terrorismo, de Tráfico ilícito de drogas y contra la administración pública. Ello a efectos de que las penas se gradúen en función de la gravedad del injusto.
- Reestablecer el límite máximo de la pena privativa de la libertad temporal del artículo 29 del CP.
- Reforma de los artículos 45 y 46 del CP referidos al proceso de individualización de la pena. Ello con el propósito de reducir el excesivo margen discrecional de los jueces al momento de fijar la pena a un sujeto declarado culpable.
- Dada la experiencia nacional en materia de crimen organizado (corrupción, lavado de dinero, delitos ambientales, fraudes colectivos), debe admitirse el sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

### IV. RESULTADOS ESPERADOS

#### 1. Largo plazo

- Contribuya a la prevención de los delitos y las faltas dentro del respeto a los principios y garantías que se deducen de la Constitución: legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, protección de bienes jurídicos.
- Debate y promulgación del Código Penal reformado integralmente: Poseer una legislación penal coherente, sistemática y con penas proporcionadas a la gravedad de los diversos tipos de injusto.

#### 2. Corto o Mediano plazo

- Debate y promulgación de un paquete de reformas urgentes y necesarias de los delitos contra el patrimonio, contra la libertad sexual, terrorismo, tráfico ilícito de drogas y contra la administración pública, elaboradas por la Comisión Revisora del Código Penal.
- Debate y promulgación de un paquete de reformas urgentes y necesarias de las disposiciones que regulan el límite máximo de la pena privativa de libertad temporal y de las disposiciones referidas a la individualización de la pena (artículos 45 y 46 del CP), elaboradas por la Comisión Revisora del Código Penal.
- Debate y promulgación de la propuesta de implementación del Estatuto de Roma e Instrumentos internacionales de derechos humanos a la legislación penal interna, elaborada por el grupo de trabajo de la Comisión Revisora del CP encargada de dicha implementación.

### **III. INSTITUCIONES INVOLUCRADAS**

Congreso de la República  
Poder Ejecutivo  
Comisión Revisora del Código Penal

### **IV. ACTIVIDADES**

1. Exhortar a la Comisión Revisora del Código Penal la culminación de su trabajo de revisión y reforma del Código Penal.
2. Exhortar a la Comisión revisora a que, si lo considera conveniente, someta a la Comisión de Justicia y luego al pleno del Congreso la aprobación de un paquete de reformas urgentes y necesarias de la parte General y Especial que se han indicado en este plan de reformas (4 meses)
3. 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 (4 meses).

**Comisión Especial de Reforma de  
la Administración de Justicia  
CERIAJUS  
GTT N° 7 – Reforma del sistema penal**

**TERCER EJE TEMÁTICO:  
Reforma del Código Procesal Penal**

**Matriz N° 1**

<b>Breve descripción del problema por ser afrontado</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existen diferentes estudios que describen la crisis del sistema procesal penal vigente, tanto en lo referente al modelo predominantemente inquisitivo, cuanto en las instituciones concernidas y la propia cultura judicial de los operadores del sistema.</li><li>• La crisis del sistema procesal penal vigente se manifiesta en procesos penales de larga duración, delegación de funciones, dispendio de recursos al repetir actos de investigación, procedimientos burocráticos y engorrosos, falta de transparencia, procedimientos escritos, sobrecarga procesal, cultura inquisitiva y sensación de impunidad.</li><li>• Se requiere de una reforma integral o multidimensional del sistema de justicia penal, que involucre los planos normativo, institucional u organizacional y cultural.</li><li>• Dicha reforma necesariamente debe fundarse en el texto de la Constitución vigente y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en vigor, así como en experiencias de países de la región que han llevado a cabo reformas procesales penales en los últimos años.</li></ul>
---	--

<p><b>Propuesta</b></p>	<p><b>Modelo procesal acusatorio, garantista y eficiente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo acusatorio efectivamente oral y contradictorio, cuya etapa estelar sea el juicio.</li> <li>• Clara separación entre las funciones de investigación y requirentes con las de decisión y juzgamiento.</li> <li>• Las principales cuestiones son resueltas en audiencias orales, públicas y previo debate contradictorio, reduciéndose la burocracia de los escritos, traslados, conocimientos, nulidades, etc.</li> <li>• Respeto y primacía de los derechos y garantías fundamentales del imputado como el derecho a un juicio justo, con igualdad de armas, presunción de inocencia, defensa, interdicción de la persecución penal múltiple, jurisdiccionalidad, razonabilidad, y proporcionalidad de las medidas limitativas de derechos, legitimidad y licitud de la prueba, entre otros.</li> <li>• Eficacia, en la atención a las víctimas, a quienes se les debe reconocer los derechos a ser informado del proceso, ser oída antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, recibir un trato digno, a la protección de su integridad personal y familiar, a presentar pruebas y ejercer la acción reparatoria.</li> <li>• Los operadores deben hacer conocer a los imputados y víctimas sus derechos, explicándoles sus alcances, antes de la realización de cualquier diligencia o audiencia o acto procesal.</li> <li>• La eficiencia del sistema de justicia penal debe expresarse en la priorización de los casos que deben ser sometidos a la persecución penal, de modo tal que los delitos de bagatela o de menor lesividad social deben ser objeto de la aplicación de los criterios de oportunidad. Los mecanismos de consenso para la solución de conflictos penales también deben introducirse: acuerdos reparatorios y suspensión del procedimiento a prueba. No todos los casos deben llegar a juicio.</li> <li>• La simplificación procesal también es un instrumento que persigue la eficiencia del sistema procesal, la terminación anticipada del proceso, la conformidad y el juicio inmediato son ejemplos claros de simplificación. Reduce la duración y congestión de los procesos penales.</li> <li>• La investigación, bajo la dirección del Ministerio Público, debe observar los criterios de flexibilidad, objetividad, trabajo en equipo, especialización y discrecionalidad y gestión en el flujo o manejo de los casos. La Policía es un apoyo o auxiliar en la investigación y está bajo la dirección funcional del Ministerio Público y debe observar las Instrucciones Generales del Fiscal de la Nación.</li> <li>• Para una eficacia en la persecución penal se deben incorporar al modelo mecanismos e instrumentos procesales para la búsqueda y obtención de fuentes de pruebas, especialmente frente al crimen organizado, como: video vigilancia, pesquisas, agente encubierto, circulación y entrega vigilada de bienes, interceptación de comunicaciones, levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria, colaboración eficaz, instrumentos de cooperación judicial internacional; etc.</li> <li>• En la investigación le debe corresponder al Juez dictar las medidas limitativas de derechos, ejercer los actos de control de la investigación, dirigir las audiencias, practicar la prueba anticipada y conducir la etapa intermedia.</li> <li>• La prisión preventiva contra el imputado sólo se puede acordar a petición del Fiscal y previa audiencia pública, realizada en su presencia y con su abogado defensor.</li> <li>• La etapa intermedia debe cumplir con las funciones de saneamiento y control jurisdiccional de la acusación debatidos durante una Audiencia Preliminar.</li> <li>• El juicio oral, público y contradictorio, debe realizarse de</li> </ul>
-------------------------	---

	<p>manera concentrada y continua, abandonando la práctica de mini-sesiones de audiencia. Debe ser dirigido por un Juzgado Unipersonal o Colegiado atendiendo a la gravedad de la infracción penal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben eliminarse resabios inquisitivos y burocráticos, imponiendo la oralidad como medio para formular peticiones, incidentes, comunicaciones, practicar pruebas, incorporarlas, alegar y emitir resoluciones. Así como emplear medios tecnológicos tanto para la práctica de las pruebas como para el registro de las audiencias.</li> <li>• La sentencia que se dicte en el juicio debe fundarse en las pruebas practicadas e incorporadas en el debate oral, excluyendo aquellas que hayan sido obtenidas con infracción de los derechos fundamentales..</li> <li>• El nuevo modelo procesal penal deberá garantizar la doble instancia en el proceso penal, la que no debe confundirse con el derechos al recurso, el mismo que se debe configurar conforme al principio de taxatividad y mantener el consagrado principio de la interdicción de la reforma peyorativa. Los recursos deben ser resueltos por un órgano distinto a los jueces de juzgamiento, que se denominaría Sala Penal.</li> <li>• La Corte Suprema debe cumplir con un rol nomofilático y unificador de la jurisprudencia, en tal sentido solo debe conocer de los procesos penales en vía de recurso de casación con motivos o causas expresamente contemplados, reduciendo el reenvío, y por excepción en casos de interés casacional.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandonar el modelo procesal vigente, predominantemente inquisitivo.</li> <li>• Lograr la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de los imputados y las víctimas.</li> <li>• Superar los problemas de ineficiencia y falta de transparencia de los procesos penales.</li> <li>• Reducir los tiempos reales del proceso penal, y en especial el número de personas privadas de libertad sin sentencia.</li> <li>• Reducir los espacios de corrupción y la sensación de impunidad en la ciudadanía.</li> <li>• Cambio de cultura inquisitiva y burocrática.</li> <li>• Reducir los costos del sistema de justicia penal.</li> </ul>
<b>Resultados esperados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo Código Procesal Penal y leyes complementarias conforme a modelo y principios de proceso penal formulados por CERIAJUS.</li> <li>• Instituciones organizadas y gestionando de acuerdo a modelo y principios.</li> <li>• Operadores debidamente capacitados</li> </ul>

**Matriz N° 2**

<b>Breve descripción del problema por ser afrontado</b>	Existen diferentes estudios que describen la crisis del sistema procesal penal vigente, tanto en lo referente al modelo predominantemente inquisitivo, cuanto en las instituciones concernidas. A pesar de los esfuerzos institucionales y académicos a favor de una reforma procesal penal que supere las percepciones ciudadanas de ineficiencia e impunidad, que se ha plasmado en el nuevo Proyecto de Código Procesal Penal, se advierte una falta de consenso entre las instituciones involucradas, cada una de las cuales pretende hacer prevalecer su posición y no el modelo propuesto, así como una ausencia de comunicación hacia la sociedad para que ésta también se comprometa con el cambio.
<b>Propuesta y objetivos</b>	<p><b>PROPUESTA:</b> Impulsar y desarrollar consensuadamente una reforma integral del sistema de justicia penal sobre la base de un nuevo Código Procesal Penal.</p> <p><b>OBJETIVOS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Colocar la Reforma Procesal Penal en el debate público.</li> <li>2. Comunicar a la sociedad los beneficios de una reforma procesal penal.</li> <li>3. Coordinación y seguimiento interinstitucional sobre la base del modelo y principios del nuevo proceso penal formulados por la CERIAJUS.</li> </ol>
<b>Resultados esperados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Procesal Penal conocida y asumida por los operadores del sistema penal y la sociedad.</li> <li>• Reforma Procesal Penal en marcha conforme al modelo y principios propuestos por la CERIAJUS.</li> <li>• Comisión Interinstitucional a cargo de la Reforma Procesal Penal.</li> </ul>
<b>Instituciones involucradas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Policía Nacional del Perú</li> <li>• Comisión de Justicia del Congreso</li> <li>• Colegio de Abogados</li> <li>• Facultades de derecho</li> <li>• Organismos de la sociedad</li> </ul>
<b>Actividades / Plazo de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión del texto del Proyecto de Código Procesal Penal y los principios, características y funcionalidad del nuevo modelo procesal penal. Actividad que se debe realizar de abril a junio de 2004.</li> <li>• Difundir en medios de comunicación masivos los beneficios sociales y económicos de la reforma procesal penal para la ciudadanía en general. Actividad que se debe ejecutar en todo el 2004.</li> <li>• Remitir a la Comisión de Alto Nivel y Comisión de Justicia del Congreso de la República el modelo y principios de la reforma procesal penal aprobados por la CERIAJUS. Actividad que se debe realizar en abril de 2004.</li> <li>• Instalación de la Comisión Interinstitucional de Reforma Procesal Penal. En la primera semana de mayo de 2004.</li> </ul>

**Declaración**  
**Defensoría del Pueblo y Ministerio de Justicia**

Que en este eje temático el Grupo de Trabajo respalde expresamente (y no tácitamente) el Proyecto de Código Procesal Penal, por lo menos en sus lineamientos generales.

**Comisión Especial de Reforma de  
la Administración de Justicia  
CERIAJUS  
GTT N° 7 – Reforma del sistema penal**

**CUARTO EJE TEMÁTICO:  
Pasos hacia un período de transición (implantación progresiva) del  
nuevo modelo procesal penal\***

<b>DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA POR SER AFRONTADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La implantación del nuevo Código Procesal Penal supondrá un impacto muy fuerte en el sistema de justicia en general, y en el Ministerio Público en especial. Ello, debido al total cambio en la lógica de administrar justicia penal.</li> <li>• Esto implica planificar cambios en los más diversos aspectos del sistema:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recursos humanos (nuevos cuadros analíticos de personal, con nuevos perfiles)</li> <li>○ Infraestructura (nuevos y más amplios locales)</li> <li>○ Mecanismos de integración interinstitucional desde el Ministerio Público y la Policía Nacional (= unidades de investigación criminal), el Poder Judicial y las demás entidades especializadas del sistema, así sean parte de algunos de los entes antes mencionados (Instituto de Medicina Legal, Criminalística de la PNP, INPE, Registro de Antecedentes, colegios de abogados, defensorías de oficio, Procuradurías Públicas)</li> <li>○ Diseño de los nuevos Despacho Judicial y Despacho Fiscal</li> <li>○ El costeo de la implantación del nuevo modelo y su financiación sostenida una vez haya concluido la implantación (con las correspondientes proyecciones de crecimiento)</li> <li>○ Actividades de capacitación entre los operadores actuales y futuros (= candidatos)</li> <li>○ Actividades de difusión del nuevo modelo entre la ciudadanía</li> <li>○ La planificación de las actividades específicas y de momentos de gasto concretos entre el momento en que empiece el plan piloto y el momento en que el Código estará en vigencia total en todo el país (ello requiere que la norma que promulgue el Código permita un cierto manejo de esta implantación progresiva por parte de los operadores)</li> </ul> </li> <li>• Es necesario, también, vencer ciertas 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 <u>tarea de implantación progresiva</u></li> </ul>
<b>PROPUESTA</b>	<p>Dado el corto tiempo con que cuentan tanto este GTT (29 de febrero) como la CERIAJUS misma (23 de abril) desarrollar el plan de implantación progresiva es algo que excede las posibilidades actuales. Se trata entonces de <b>dar los lineamientos</b> de cómo ha de darse el plan, para que los operadores específicos lo desarrollen y lo ejecuten. Estos lineamientos serán la base del plan.</p>
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la coordinación general del plan de implementación progresiva corra a cargo conjunto del Ministerio Público y del Poder Judicial.</li> </ul>

\* En la sesión plenaria de la CERIAJUS del mar.03.FEB.2004, se acordó que el tema de la uniformización del sistema de turnos se aprobaba como medida urgente, y por tanto quedaba excluido de los alcances de este eje temático.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Configurar el cronograma básico de la elaboración del plan</li> <li>• Configurar los ejes sobre los que se estructurará el plan</li> </ul>
<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de la configuración del grupo de trabajo que elaborará el plan de implantación progresiva</li> <li>• Ejes temáticos del plan de implantación progresiva</li> <li>• Acuerdo de todos los sectores involucrados para la elaboración, aprobación y posterior desarrollo del plan de implantación progresiva.</li> </ul>
<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Policía Nacional del Perú</li> </ul>
<b>ACTIVIDADES Y PLAZO DE ACCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la <i>Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</i>. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLES. —Todas las fijadas en el rubro "instituciones involucradas", salvo la Comisión de Alto Nivel</li> <li>○ PLAZOS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentación a la Presidencia del Consejo de Ministros. —viernes 05 de marzo de 2004.</li> <li>▪ Promulgación del Decreto Supremo. —viernes 12 de marzo de 2004</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Elaboración del proyecto de <i>Ley Complementaria y de Implantación del Código Procesal Penal</i>. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Todas las fijadas en el rubro "instituciones involucradas", salvo la Comisión de Alto Nivel</li> <li>○ PLAZO. —Viernes 09 de abril de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de nuevos cuadros analíticos de personal y de nuevos perfiles <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de ampliación de la infraestructura <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de elaboración de mecanismos de integración interinstitucional <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de diseño de los nuevos Despacho Judicial y Despacho Fiscal <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de capacitación de difusión del modelo, entre los operadores del Poder Judicial y del Ministerio Público <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de capacitación en el modelo, sobre la base de talleres, entre los operadores del Poder Judicial y del Ministerio Público <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• 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 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ PLAZO. —Indeterminado (dependerá de la finalización de los talleres).</li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre los abogados       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre los estudiantes de derecho       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre la Policía Nacional del Perú       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre los demás operadores del sistema penal no mencionados en las actividades anteriores       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de Actividades de difusión entre la ciudadanía       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan de costeo de la implantación del nuevo modelo y su financiación sostenida       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> <li>• Elaboración del sub plan que contenga el cronograma detallado del plan de implantación progresiva       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ RESPONSABLE. —Comisión de Implantación Progresiva del Código Procesal Penal</li> <li>○ PLAZO. —Lunes 14 de junio de 2004.</li> </ul> </li> </ul>
--	---

**Comisión Especial de Reforma de  
la Administración de Justicia  
CERIAJUS  
GTT N° 7 –Reforma del sistema penal**

**QUINTO EJE TEMÁTICO:  
Defensa de oficio  
NUEVA CONCEPCION DE LA DEFENSA PUBLICA**

<b>Breve descripción del problema por ser afrontado</b>	El accionar de los defensores de oficio en los procesos penales actuales requiere contar con un respaldo estructural que les permita ejercer efectivamente la defensa del imputado. Tradicionalmente el rol del defensor de oficio se ha circunscrito a respaldar y legitimar las actuaciones judiciales en la idea de garantizar un debido proceso y por ende el ejercicio del derecho de defensa del procesado, siendo que en el Proyecto del Código Procesal Penal se debe de garantizar su mejor ejercicio. Sin embargo el modelo de actuación del defensor de oficio que en la práctica se da no permite que desarrolle una efectiva labor de defensa; ello debe ser corregido bajo el principio del Derecho a la Defensa y Debido Proceso, en el marco de un Estado protector de los Derechos Humanos cuyos principios democráticos se encuentran en un proceso de consolidación, facilitando por esta vía un legítimo acceso a la justicia.
<b>Propuesta y objetivos</b>	Se propone modificar la estructura del Servicio de Defensa de Oficio en el marco de los procesos penales. <b>Objetivos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación constante de los Defensores de Oficio</li> <li>• Mejorar la distribución de casos ampliando el número de Defensores de Oficio</li> <li>• Mejorar la cantidad y calidad de los Defensores de Oficio</li> <li>• Capacitación especial en estrategias de defensa</li> <li>• Apoyo logístico para los Defensores de Oficio</li> <li>• Cobertura específica hacia la víctima del delito</li> <li>• Posibilidad de incorporar dentro de la Defensa Pública el modelo de defensa integral (Un defensor desde la etapa policial hasta el fin del proceso)</li> <li>• Ejercicio de la Defensa al procesado de acuerdo a los principios constitucionales del Debido Proceso.</li> <li>• Ejercicio efectivo del Derecho de Defensa de los procesados de escasos recursos en todo el proceso penal.</li> <li>• Administración de Justicia en Materia Penal legitimada por un adecuado acceso a la garantía de defensa, responsabilidad del Estado.</li> <li>• La implementación de un marco normativo adecuado que permita la eficiencia en el servicio de la Defensa Pública.</li> <li>• Suscripción de Convenios Internacionales con diversas instituciones a fin de coadyuvar con la nueva concepción de la Defensa Pública.</li> <li>• Mejorar progresivamente las condiciones de trabajo de los abogados de oficio</li> </ul>
<b>Resultados esperados</b>	Mejora de la administración de justicia al brindarle al procesado de escasos recursos la posibilidad de ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa frente al proceso. Garantía de procesos judiciales penales, en los que se ejerció Defensa efectiva en el marco del respeto a los Derechos Humanos del Procesado.
<b>Instituciones involucradas</b>	Ministerio de Justicia Poder Judicial Poder Legislativo (aprobación de nueva Ley) La Sociedad Civil

<b>Actividades / Plazo de acción</b>	Implementación de una nueva estructura de organización de la Defensa de Oficio. Diseño de estrategia para la inserción a nivel interinstitucional del nuevo concepto de Defensa Pública. Ejecución de Plan Piloto de crecimiento progresivo a nivel nacional para la implementación de la nueva concepción del servicio. Reestructuración Organizacional interna de los organismos públicos responsables de la Defensa Pública para manejar el nuevo servicio. Plazo: 12 meses.
--------------------------------------	---

**Comisión Especial de Reforma de  
la Administración de Justicia  
CERIAJUS  
GTT N° 7 –Reforma del sistema penal**

**SEXTO EJE TEMÁTICO:  
Sistema Penitenciario**

<b>Breve descripción del problema por ser afrontado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones de detención que afectan derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, siendo los principales problemas:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dignidad de las personas – Ambientes de reclusión inadecuados, servicios básicos deficientes y hacinamiento extremo</li> <li>○ Integridad – Casos de agresiones realizadas contra internos por personal penitenciario o policial, o los propios internos</li> <li>○ Salud – Carencia de personal médico y medios para una atención adecuada</li> <li>○ Alimentación – Carencia y deficiencia en su administración</li> </ul> </li> <li>• Ausencia de una política penitenciaria sin coordinación con la política criminal del Estado y el sistema de administración de justicia.</li> <li>• Incumplimiento del mandato constitucional de rehabilitación del interno, debido a la vulneración de derechos fundamentales y la casi inexistencia de un tratamiento penitenciario (carencia de profesionales de tratamiento y de programas de programas de educación y trabajo para satisfacer las necesidades de los internos)</li> <li>• Desinterés estatal por la mejora de las condiciones de detención. La legislación penitenciaria (Código de Ejecución Penal) requiere de una revisión para enmarcarla dentro de los parámetros de la legislación internacional sobre derechos humanos y personas privadas de libertad y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional</li> <li>• Deficiencia de la norma que regula la competencia de los jueces para resolver la solicitud de beneficios penitenciarios.</li> <li>• Niveles de corrupción que afectan las condiciones de vida de las personas privadas de libertad</li> <li>• Personal insuficiente y con carencias en sus condiciones laborales y de formación profesional</li> </ul>
---	--

<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un cronograma y plan de trabajo para desarrollar las propuestas para la mejora del sistema penitenciario, entre ellas las contenidas en el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario</li> <li>• Establecer una instancia de coordinación permanente entre la institución penitenciaria y los demás integrantes del sistema de justicia penal</li> <li>• Garantizar la existencia de magistrados penales que puedan resolver los casos de naturaleza penitenciaria, coordinando para ello el rol de turnos de los magistrados penales en funciones</li> <li>• Consolidar un personal penitenciario en condiciones para atender la integralidad del sistema penitenciario y las necesidades básicas de la población interna</li> <li>• Establecer, desde el Ministerio de Justicia una política de despenalización mediante el uso del derecho de gracia presidencial.</li> </ul>
<b>Propuestas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión interinstitucional para la <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Revisar la legislación penitenciaria</li> <li>◦ Desarrollar un cronograma y plan de trabajo para la implementación de las propuestas destinadas a mejorar las condiciones de detención y el personal penitenciario</li> <li>◦ Revisión de los proyectos de ley sobre la carrera del funcionario penitenciario</li> <li>◦ Cronograma de traslado del control de los establecimientos penitenciarios de la Policía Nacional del Perú al INPE</li> </ul> </li> <li>• Comisión interinstitucional permanente de coordinación entre la institución penitenciaria y las demás integrantes del sistema de justicia penal</li> <li>• Presentación por parte del Ministerio de Justicia de un programa de despenalización progresiva.</li> <li>• Preparación por el INPE de un programa de incremento y mejora de las condiciones de trabajo y profesionales del personal penitenciario</li> </ul>
<b>Resultados esperados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma legal en materia penitenciaria y respecto a la situación del personal penitenciario</li> <li>• Control y administración de la totalidad del sistema penitenciario por el INPE</li> <li>• Acciones coordinadas entre la administración penitenciaria y las demás integrantes del sistema de justicia penal</li> <li>• Coordinación en el rol de turnos de los jueces penales, de modo que se garantice la existencia de un magistrado penal con competencia en materia penitenciaria</li> <li>• Uso del derecho de gracia presidencial como elemento despenalizador</li> </ul>
<b>Instituciones involucradas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Instituto Nacional Penitenciario</li> <li>• Ministerio de Justicia</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> <li>• Policía Nacional del Perú</li> <li>• Ministerio de Economía y Finanzas</li> </ul>
<b>Actividades Plazo de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de la Comisión Multisectorial</li> <li>• Conformación de la Comisión de Coordinación</li> <li>• Informe del Instituto Nacional Penitenciario</li> <li>• Informe del Ministerio de Justicia sobre el uso del derecho de gracia presidencial.</li> </ul> <p>Doce semanas</p>

**Propuesta de la Sociedad Civil (Dr. César Fernández Arce):** Propuesta nueva e independiente de los ejes temáticos establecidos y trabajados.

Crear mediante el control directo de la Corte Suprema un único registro público permanentemente actualizado a nivel nacional de los expedientes penales y del lugar de detención tanto de los encausados como de los sometidos a investigación policial de modo que permitan su seguimiento a fin de evitar que por cualquier causa voluntaria o involuntaria de los operadores de justicia puedan llegar a prescribir. Corresponderá al INPE, a la Policía Nacional a los juzgados y Cortes Superiores la obligación de mantener oportunamente informadas a las autoridades correspondientes, bajo responsabilidad penal. De esta forma la administración de justicia se encaminará a asentar las bases necesarias como fundamento de los derechos humanos y de la democracia.

**Propuesta de la Sociedad Civil (Dr. César Fernández Arce):** Propuesta nueva e independiente de los ejes temáticos establecidos y trabajados (consideraciones políticas – decisiones de aplicación inmediata).

Que el Congreso de la República promulgue de forma inmediata el Proyecto de Código Procesal Penal, Proyecto que si bien podría carecer de algunas incongruencias en su aplicación pragmática, es necesario e impostergable contar con la incorporación y vigencia de dicha norma jurídico penal adjetiva, por cuanto ha sido redactado convenientemente siguiendo los modelos procesales penales modernos.

**Propuesta de la Secretaría Técnica de la CERIAJUS:** Propuesta nueva e independiente de los ejes temáticos establecidos y trabajados.

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.

**Propuesta del Ministerio de Justicia (Dr. Baldo Kresalja Rosselló):** Propuesta nueva e independiente de los ejes temáticos establecidos y trabajados (nuevo eje temático).

**SÉTIMO EJE TEMÁTICO:**  
**MINJUS/INPE – Implementación del Sistema Integrado de Información**

<b>Breve descripción del problema por ser afrontado</b>	La situación penitenciaria es especialmente grave entre otros debido a la ausencia de un sistema de gestión elaborado a partir de una Base de Datos confiable sobre las características y situación de los internos. Ello implica la necesidad de desarrollar un sistema integrado entre el Instituto Nacional Penitenciario – INPE y diversas instancias.
<b>Propuesta y objetivos</b>	<p>Desarrollar e implementar un Sistema de Información Integrado de Administración de Justicia, para lo cual se han identificado tres componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformas al modelo de Información</li> <li>2. Fortalecimiento del Sistema de Gestión Institucional</li> <li>3. Plan de Integración</li> </ol> <p>La propuesta comprende el estudio de los sistemas de información de las áreas del INPE directamente relacionadas con la Administración de Justicia Penal.</p> <p>Son líneas temáticas del estudio propuesto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinación de las necesidades de hardware, comunicaciones y software del INPE.</li> <li>2. Determinación de las necesidades de información de carácter institucional e interinstitucional, enfocado en la mejora del sistema de administración de justicia penal.</li> <li>3. Formulación de planes de mejora de la infraestructura tecnológica y los sistemas de información, tanto en el corto como en el mediano plazo.</li> </ol> <p>A tal efecto, se propone el desarrollo de un sistema de información interconectado entre el Ministerio de Justicia y el INPE. Este sistema deberá permitir disponer de información y datos actualizados sobre la situación de los internos. Dicha información será utilizada por las unidades especializadas del Ministerio de Justicia, en particular la defensoría de oficio, evaluación de indultos, ley de arrepentimiento y otros relacionados; también será un valioso instrumento para la gestión y programación del sistema penitenciario peruano.</p>
<b>Resultados esperados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Información actualizada sobre la situación de los internos a disposición de las instituciones del sector.</li> <li>2. Sistema Integrado de información para la administración de justicia.</li> </ol>
<b>Instituciones involucradas</b>	Ministerio de Justicia INPE

<b>Actividades / Plazo de acción</b>	
	<p><b><u>Fase I:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinación de necesidades de Tecnología de Información</li> <li>2. Ajustes al Proyecto de financiamiento e inversión para interconexión piloto</li> <li>3. Identificación de mejoras de corto plazo</li> </ol> <p>Plazo: 3 meses</p> <p><b><u>Fase II:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis de las necesidades de información</li> <li>2. Definición de roles del INPE/MINJUS dentro de sector justicia</li> <li>3. Definición conceptual del nuevo sistema de información</li> </ol> <p>Plazo: 3 meses</p> <p><b><u>Fase III:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formulación de propuestas de integración interinstitucional</li> <li>2. Implementación del Plan Piloto de Interconexión – Primera Fase (plataforma tecnológica)</li> <li>3. Desarrollo del nuevo sistema de información</li> </ol> <p>Plazo: 3 meses</p> <p><b><u>Fase IV:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementación del Plan Piloto de Interconexión – Segunda Fase (implementación del sistema)</li> </ol> <p>Plazo: 3 meses</p> <p><u>Plazo total de acción:</u> 12 meses</p>