

EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL PERUANO

Apuntes preliminares respecto a su implementación

Julio C. Espinoza Goyena

Secretario Técnico de la Comisión de Alto Nivel

- Código Procesal Penal 2003 - 2004.

jeg@proyectorpp.org



Last July 29 saw the publication of Peru's new Criminal Procedure Code in the official newspaper, *El Peruano*, along with Legislative Decree 958, which regulates the implementation and duration of the code. This article describes the reform process in Peru, which has been the object debate among the country's most renowned jurists and in the community for nearly one year.

I. ANTECEDENTES

El pasado 29 de julio fueron publicados en el diario oficial *El Peruano* el nuevo Código Procesal Penal así como el Decreto Legislativo 958, que regula el proceso de implementación y transitoriedad de este nuevo cuerpo normativo. Ello en virtud a la autorización brindada por la Ley 28.269, que delegaba en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante Decreto Legislativo un nuevo Código Procesal Penal, las normas de implementación así como cualquier otro asunto en materia procesal penal¹.

Según señala el dictamen de la Comisión de Justicia que aprobó la referida Ley 28.269, este método legislativo, el de la delegación de facultades, se explica por tratarse de normas de gran extensión y de un contenido especializado. En efecto, el Anteproyecto de Código Procesal Penal elaborado por la Comisión Especial de Alto Nivel creada mediante Decreto Supremo N° 005-2003-JUS, cuenta con 566 artículos, distribuidos en siete libros.

Es fácil advertir que tiene un contenido altamente complejo que ha requerido de una discusión especializada por cerca de un año, en la que han participado los más destacados juristas de nuestro país.

Además, es necesario tener en cuenta que el Código Procesal Penal aprobado vía Decreto Legislativo ha sido debidamente sometido a consideración de la opinión de la ciudadanía, pues su primera versión de fecha noviembre de 2003 fue publicada con la finalidad de recibir las observaciones y críticas de todos los sectores. En ese sentido, es pertinente señalar que, desde el mes de diciembre de 2003 hasta el mes de abril de 2004 la Comisión de Alto Nivel recibió y discutió cada una de las observaciones formuladas por diversas instituciones del Estado y de la sociedad civil, incluyendo a CERIAJUS, que en su informe final ha apoyado también la aprobación del nuevo Código Procesal Penal.

Sin lugar a dudas se ha dado un paso importante en el camino hacia un nuevo modelo de jus-

¹ Como antecedentes, debe tenerse en cuenta que mediante delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo han sido aprobados en nuestro país el Código Civil, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el Código Penal, el Código de Ejecución Penal, el Código Procesal Civil y el Código Tributario.

ticia penal². Sin embargo, la experiencia de los últimos años en nuestro país nos ha enseñado que la promulgación de un nuevo Código Procesal Penal -con todas las complejidades jurídicas, políticas e institucionales que ello conlleva- constituye sólo el primer peldaño de todo un proceso de reforma que empezamos a caminar y en el que el proceso de implementación resulta decisivo.

II. EL MODELO PROGRESIVO DE VIGENCIA DEL NUEVO CÓDIGO

El modelo de implementación que se ha establecido en nuestro país, conforme lo indica la primera disposición final del nuevo Código, es el progresivo (“...el Código Procesal Penal entrará en vigencia progresivamente en los diferentes Distritos Judiciales...”).

Esta opción gradual sigue fundamentalmente la experiencia chilena de los últimos años en materia de reforma procesal³. Sin embargo, es preciso recordar que ya el Proyecto de Código Procesal Penal de 1995⁴ proponía el modelo de aplicación gradual del nuevo Código⁵.

Entre las principales motivaciones que justifican seguir el modelo de la progresividad podemos señalar las siguientes:

Razones económicas: la implementación del nuevo sistema procesal penal implica, en términos económicos, una inversión importante por parte del Estado, por lo que, dadas las circunstancias del erario nacional, resulta más conveniente dividir ese costo en diferentes etapas. De este modo, el fraccionamiento de la implementación conllevará, al mismo tiempo, el fraccionamiento del presupuesto estatal necesario. En efecto, sin perjuicio de un análisis preciso de la cuestión, existen ya suficientes elementos de juicio como para considerar que el proceso de aplicación progresiva durará en el mejor de los casos cuatro años.

Razones técnicas: el nuevo Código implica no sólo un cambio normativo de procedimiento sino también un cambio en las formas de trabajo de los operadores del sistema. Ello requiere de un complejo y adecuado proceso de reingeniería en el que el enfoque multidisciplinario resulta fundamental.

Asimismo, dadas las características propias del nuevo modelo es previsible que sus primeros pasos presenten dificultades que deben ser resueltas y asimiladas de manera inmediata, de manera tal que pueda evitarse poner en jaque el nuevo sistema. A este respecto resulta interesante una encuesta de opinión realizada entre jueces, fiscales y abogados en ejercicio, en diciembre pasado, según la cual el 78% de los encuestados opinaba que el nuevo Código debe ser puesto en vigencia de manera progresiva en algunos distritos judiciales. Sólo el 12% consideraba que debía entrar en vigencia de manera inmediata en todo el país⁶.

Razones culturales: la gradualidad de la implementación permitirá a los actores desarrollar un adecuado proceso de aprendizaje. Allí donde el sistema importe un gran cambio cultural, el que exista un tiempo de adecuación y aprendizaje de las nuevas prácticas que el modelo conlleva, juega sin duda a favor de la instauración efectiva de los objetivos y principios que la reforma ofrece⁷.

Siguiendo esa línea de ideas el Decreto Legislativo 957 establece que el nuevo Código entrará a regir según la progresividad siguiente:

- El 1 de febrero de 2006 en el Distrito Judicial designado para el inicio de la vigencia del nuevo Código.
- En los demás Distritos Judiciales del país el Código Procesal Penal entrará en vigor de manera posterior, conforme al calendario oficial correspondiente que será aprobado por Decreto Supremo. La Comisión consideró que la defini-

El modelo de implementación que se ha establecido en nuestro país, conforme lo indica la primera disposición final del nuevo Código, es el progresivo.

² Conforme señala la exposición de motivos de este nuevo texto normativo, luego de más de seis décadas de vigencia del Código de Procedimientos Penales de 1940 asistimos al momento de renovación de dicho cuerpo normativo siendo éste el momento culminante de una etapa importante del proceso de reforma de la justicia penal que en nuestro país lleva cerca de quince años. En este lapso, marcado por una serie de avatares políticos, sociales y económicos, han ocurrido hasta dos intentos fallidos de reforma de la legislación procesal. En 1991 sólo pudo entrar en vigencia parcial el Código Procesal Penal pues su aplicación íntegra fue sometida a vacatio legis que se extendió por tiempo indefinido. Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, se publicó el Proyecto de Código Procesal Penal de 1995, texto que, luego de la discusión parlamentaria, fue aprobado en el Congreso pero observado por el Poder Ejecutivo en octubre de 1997 y finalmente dejado en el olvido. Desde aquel entonces la reforma del proceso penal peruano ingresó en un período de letanía que se prolongó hasta el año 2003 en que, ahora ya en democracia, el Poder Ejecutivo impulsó la creación de la Comisión de Alto Nivel mediante Decreto Supremo N° 005-2003-JUS del 14 de marzo de 2003 cuyo propósito fue proponer las modificaciones y mecanismos legales para la implementación del nuevo Código Procesal Penal. Esta Comisión presidida por el señor ministro de Justicia, estuvo integrada por César San Martín Castro, Rocio Montero Lazo, Rafael Donaire Otárola, Manuel Catacora Gonzáles, Pablo Talavera Elguera, Pablo Sánchez Velarde, Daniel Caballero Cisneros, Víctor García Toma, Jorge Santistevan de Noriega, Jorge Villegas Ratti, Ricardo Váscones Vega, Carlos Caro Coria y Fidel Rojas Vargas.

³ A diferencia de la opción seguida en países como Bolivia, Ecuador o Venezuela en los que el cambio de código se produjo de manera inmediata en todo el país, en Chile el nuevo código se aplicó de manera gradual, lo que implica la entrada en vigencia del nuevo sistema por etapas sucesivas en el tiempo, en determinadas regiones del país, y respecto solo de los casos nuevos.

⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de abril de 1995.

⁵ En efecto, la novena disposición transitoria del Proyecto de 1995 establecía que: "...La vigencia del Código Procesal Penal ésta sujeta a la progresividad siguiente: 1. El Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional determinarán coordinadamente, programas de aplicación especial del Código Procesal Penal, fijando un calendario que comprenda Distritos Judiciales y, en su caso, proyectos piloto; 2. La aplicación total del Código Procesal Penal en los Distritos Judiciales o en las zonas o áreas designadas para la ejecución del proyectos piloto, se iniciará en una primera etapa a los ciento veinte días de publicado el Código. La vigencia del Código a todo el país se producirá indefectiblemente dentro de los nueve meses de su publicación; 3. El cronograma, una vez coordinado y establecido por las indicadas instituciones, será probada por Decreto Supremo del Sector Justicia...".

⁶ Encuesta de opinión realizada el 5 de diciembre de 2003 por GTZ Cooperación Técnica Alemana.

⁷ Santelices, Fernando, Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Hacia un nuevo proceso penal peruano, Lima, 3 al 5 de diciembre de 2003.

ción del calendario posterior debía hacerse vía Decreto Supremo en tanto ese tipo de norma resultaba la más flexible para este fin. Téngase en cuenta que las exigencias materiales de la implementación del nuevo Código pueden determinar que el calendario inicial que se proponga deba estar sujeto a modificaciones.

- El Distrito Judicial de Lima será el lugar donde culminará la aplicación progresiva del Código. La explicación de esta pauta salta fácilmente a la vista si es que tenemos en cuenta que Lima, en tanto capital, es el Distrito Judicial de mayor complejidad⁸.

Sin perjuicio de lo antes señalado, esto es, de la *vigencia progresiva total* del nuevo Código, es necesario tener en cuenta que también se ha establecido, de manera paralela, un sistema de *vigencia progresiva parcial* que, según señalan los numerales 4° y 5° de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo 957, seguirá la siguiente cronología:

- A los noventa días de publicación de la norma, esto es, el 29 de julio de 2004, entrarán a regir en todo el país los artículos 205 al 210, relacionados con el otorgamiento de facultades policiales vinculadas al control de identidad, video-vigilancia y pesquisas.

- El 1 de febrero de 2006, esto es, la fecha en que inicie la vigencia de todo el texto del Código en el Distrito Judicial por designarse, también entrarán en vigor, simultáneamente y en todo el país las siguientes normas del nuevo Código: artículos 468 al 471, relativos al procedimiento de terminación anticipada; Libro Séptimo, "Cooperación Judicial Internacional"; las normas que regulan los plazos de la prisión provisional y detención domiciliaria, y las disposiciones modificatorias.

En síntesis, el cuadro general de vigencia del nuevo Código será el siguiente:

FECHA	ARTICULOS	LUGAR
A los 90 días de publicación	205 al 210 (Control de identidad, video-vigilancia y pesquisas)	Todo el país
1 de febrero de 2006	Texto íntegro del CPP	Distrito judicial inicial (Por designar)
1 de febrero de 2006	468 al 471 (Terminación anticipada) Libro Séptimo (Cooperación Judicial Internacional) Plazos de prisión preventiva y detención domiciliaria. Disposiciones modificatorias y derogatorias.	Todo el país

III. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

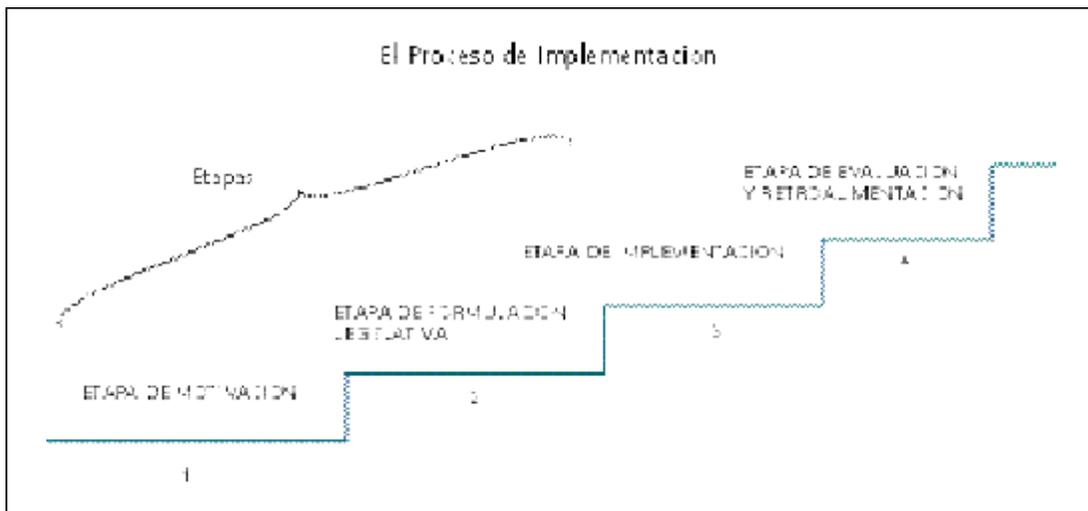
La reforma de la Justicia Penal es un proceso complejo que comprende varias etapas entre las que, sólo con fines metodológicos, podemos distinguir las siguientes: etapa de motivación, etapa de formulación legislativa, etapa de implementación y etapa de evaluación y retroalimentación.

Nuestro país ya ha recorrido las dos primeras, pues ya tenemos el marco legal necesario. Sin embargo, resulta claro que el cambio de modelo de enjuiciamiento penal no se agota en lo meramente normativo, sino que más bien implica un cambio estructural a la vez que cultural y que por lo mismo no podrá realizarse de la noche a la mañana. En esa línea, el proceso de implementación tiene como objetivo general facilitar y garantizar la correcta, eficiente y eficaz aplicación del nuevo Código, a través de la formulación y ejecución de un Plan Nacional de Implementación; así como establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento del mismo⁹.

Es dentro de ese orden de ideas y con ese propósito, que el Decreto Legislativo 958 crea la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, como ente encargado de la conducción y coordinación del proceso de implementación de la reforma procesal penal, integrada por cinco miembros representantes del Ministerio de

Sin perjuicio (...) de la vigencia progresiva total del nuevo Código, (...) también se ha establecido, de manera paralela, un sistema de vigencia progresiva parcial...

⁸ Comprende las provincias de Lima, Huarochirí y Oyón. La población es de 5.250.607 de habitantes y la extensión territorial es de 7.471 Km.
⁹ Aspectos básicos para la implementación del nuevo código de procedimiento penal. República de Bolivia. Ministerio de Justicia de Bolivia. 1998



Justicia, quien la presidirá, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Ministerio del Interior. Dicha comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- Concretar las políticas institucionales para la adecuada implementación del nuevo Código en el Distrito Judicial que se designe como el inicial.
- Diseñar la propuesta específica del Plan Inmediato de Implementación.
- Elaborar el calendario oficial de aplicación progresiva del Código.
- Formular los anteproyectos de normas que sean necesarios para la transferencia de los recursos presupuestarios a que hubiere lugar.
- Establecer, en coordinación con las entidades concernidas, los programas anuales de adecuación, provisión de recursos materiales y humanos que permitan la ejecución de los Planes de Implementación progresiva del Código, y proponer los proyectos de reforma legal que el caso requiera.
- Concordar, vigilar y efectuar un seguimiento de la ejecución de los planes y programas de implementación *intra* e interinstitucionales.
- Diseñar los programas de capacitación de corto, mediano y largo plazo en cada una de las instituciones involucradas.

Una de las más razonables interrogantes que se hace la comunidad jurídica es en dónde se iniciará la aplicación del nuevo Código...

Como podrá advertirse esta etapa comprende una serie de aspectos, muchos de ellos extra jurídicos, que hacen de ésta una de las más difíciles, más aún, si tenemos en cuenta que en nuestro país y en general en América Latina no existe una base de estudios empíricos suficientes como para dotar de pilares más firmes a la planificación.

De otro lado no debe perderse de vista, como bien lo ha señalado Alberto Binder, que esta etapa no está libre de la puja política entre los sectores proclives y reacios al cambio. Los sectores conservadores apuestan a la no entrada en vigencia, a que se produzca una "catástrofe", a que el sistema se "derrumbe", y otras frases similares¹⁰. Así, por ejemplo, la reacción inmediata de los sectores vinculados a la Policía ha generado una serie de críticas al nuevo Código cuyo denominador común es "ahora no nos salva nadie"...la intervención de la fiscalía como conductora del proceso investigatorio generará un aumento inmediato en las tasas de delitos¹¹.

IV. ¿DÓNDE SE INICIARÁ LA VIGENCIA DEL CPP?

Una de las más razonables interrogantes que se hace la comunidad jurídica es en dónde se iniciará la aplicación del nuevo Código, más aún si es que tenemos en cuenta que el Código Procesal Penal no dice nada al respecto. Como podrá advertirse, la respuesta a esta interrogante contiene un alto grado de complejidad que exige, en primer término, establecer cuáles serán los criterios o

¹⁰ Binder, Alberto, Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal, Ad hoc, Buenos Aires, 2000, p.47.
¹¹ Roca Leoni, "Cuidado con el Código Procesal Penal", en Diario Correo, Lima, 3 de agosto de 2004.

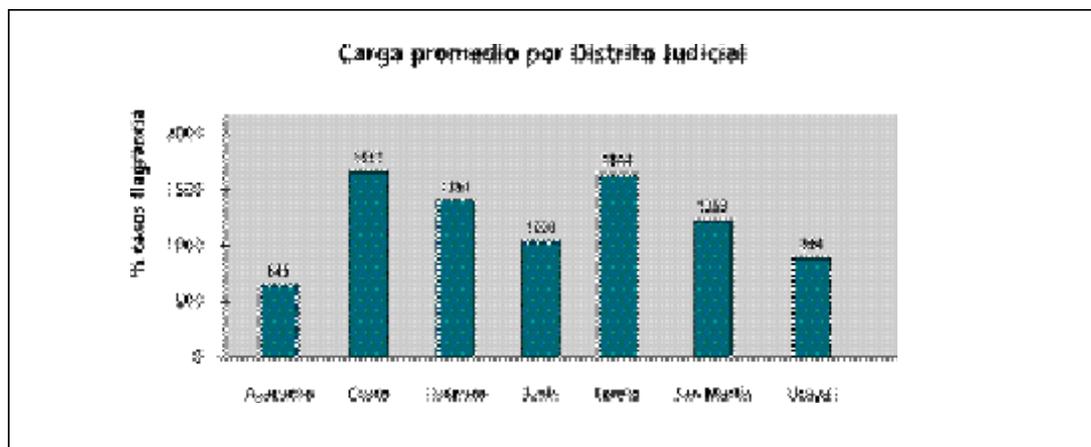
factores a tener en cuenta para elegir la sede del distrito judicial de inicio. Sin perjuicio de un mayor análisis, es posible tener en cuenta como criterios definidores los siguientes: infraestructura, recursos humanos, logística, cercanía a la capital, densidad poblacional, índice delictivo, carga procesal. Si bien es cierto que ni el Código ni el Decreto Legislativo 958 -que regula el proceso de implementación- resuelven esta interrogante, son conocidas algunas propuestas institucionales planteadas en los últimos meses.

En primer término, la propuesta del Ministerio Público según la cual el nuevo Código debe empezar a aplicarse en el Distrito Judicial del Callao¹². Las consideraciones que sustentan este planteamiento pueden resumirse en las siguientes: infraestructura adecuada, cercanía a la capital, carga procesal promedio¹³. Una mirada panorámica de la carga procesal existente en el Distrito Judicial del Callao puede apreciarse en el siguiente cuadro correspondiente al año 2003:

FISCALÍA	Total Denuncia	ESTADO DE LA DENUNCIA					
		Formalizado	Archivo		Investigación		Pendiente
			Definitivo	Provisional	PNP	Fiscalía	
1°FPP-CALLAO	644	366	127	35	39	32	0
2°FPP-CALLAO	608	311	85	14	82	90	0
3°FPP-CALLAO	658	377	108	36	66	35	1
4°FPP-CALLAO	631	327	83	15	92	109	4
5°FPP-CALLAO	654	304	100	35	94	90	1
6°FPP-CALLAO	656	369	139	26	70	26	6
7°FPP-CALLAO	663	377	123	48	71	22	3
8°FPP-CALLAO	657	333	113	25	80	39	55
9°FPP-CALLAO	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5171	2764	858	234	594	443	70

Otra de las propuestas planteadas es la del Poder Judicial, que propone como sedes de inicio las provincias de Cañete, Huaura y con mayor énfasis Ayacucho. Entre otras consideraciones, puede

tenerse en cuenta que en dicha sede la carga procesal sería más manejable, conforme se apreciará en el siguiente cuadro:



Según un primer estudio reciente realizado por Iris Center, los Distritos Judiciales con mayor carga procesal no son sedes propicias para la implemen-

tación del plan piloto debido a que requieren mayor trabajo de depuración y descarga para alcanzar niveles óptimos de trabajo¹⁴.

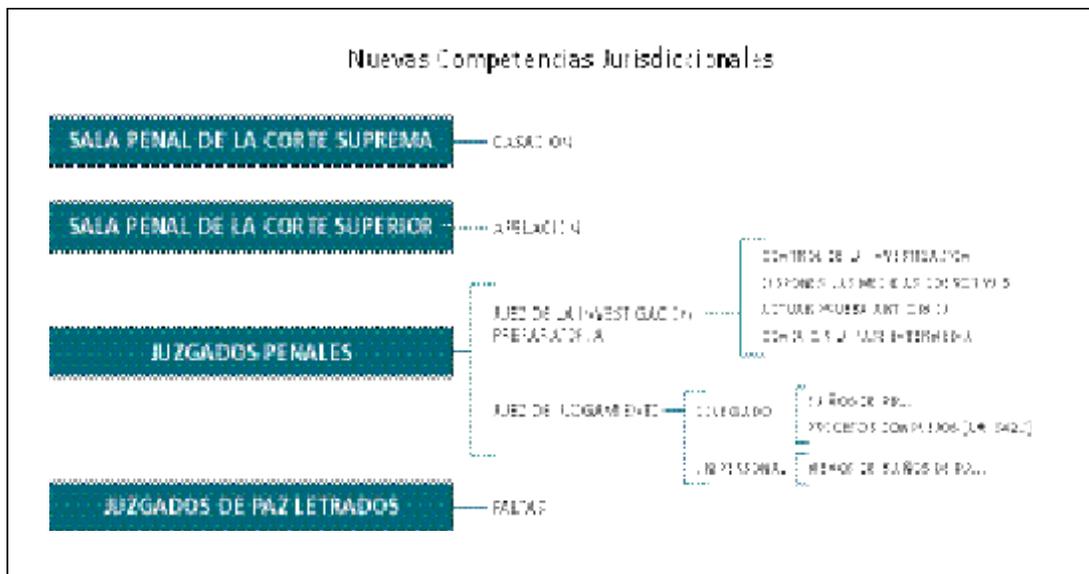
¹² Informe presentado a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República por la Fiscal de la Nación el 7 de octubre de 2003.

¹³ Según información brindada por la Gerencia General del Poder Judicial, la Corte Superior del Callao registró un ingreso de 13.254 expedientes en giro a las salas y juzgados penales y mixtos durante el año 2003 y además, cuenta con dieciséis dependencias judiciales que conocen asuntos penales: tres salas penales, once juzgados penales y dos juzgados mixtos. Asimismo, dicha sede judicial cuenta en la actualidad con un módulo corporativo penal y un módulo de justicia en Ventanilla.

¹⁴ Iris Center, Evaluación de la situación de siete Distritos Judiciales como posible sede del Plan Piloto para la implementación del nuevo Código Procesal Penal, Lima, mayo 2004.

No obstante dichas propuestas, debe contemplarse la posibilidad de que el inicio de la aplicación del nuevo código se realice inclusive en más de un distrito judicial a la vez, debiéndose tener en cuenta para ello que la distribución de competencias de los órganos jurisdiccionales sufre cambios

importantes con el nuevo Código, sobre todo en el ámbito de los Juzgados de la Investigación Preparatoria y de los Juzgados de Juzgamiento (unipersonales o colegiados), conforme podrá observarse en el siguiente gráfico:



V. LA LIQUIDACIÓN DE CAUSAS DEL SISTEMA ANTERIOR

Este modelo de implementación gradual implica la entrada en vigencia del nuevo sistema en diferentes etapas, esto es, en determinadas fechas y en ciertos distritos judiciales del país, respecto sólo de los nuevos casos que ingresen al sistema. De esta forma, conviven durante un determinado tiempo dos sistemas de enjuiciamiento criminal distintos: el del Código de Procedimientos Penales de 1940 y el del nuevo Código Procesal Penal.

Atendiendo a dicha situación el Decreto Legislativo 958 propone lo siguiente:

- Dos meses antes de la vigencia del Código en el Distrito Judicial o Distritos Judiciales que correspondan, previa coordinación, el Poder Judicial y el Ministerio Público designarán jueces y fiscales que continuarán, a partir de su vigencia, el trámite de las causas según el régimen procesal anterior.
- Dos semanas antes de la entrada en vigencia del Código deberán remitirse los procesos en trámite a dichos Juzgados y Fiscalías.

- Para estos efectos, los Órganos de Gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público dictarán las directivas correspondientes para la correcta ordenación del traslado de expedientes.

Más allá de las implicancias administrativas y de procedimiento que la liquidación de causas

... conviven durante un determinado tiempo dos sistemas de enjuiciamiento criminal distintos: el del Código de Procedimientos Penales de 1940 y el del nuevo Código Procesal Penal.

genera, este aspecto del proceso de implementación trae consigo otro vinculado a los recursos humanos que es necesario considerar. Me refiero a la distinción o más precisamente selección que el sistema debe hacer entre jueces viejos y jueces nuevos, esto es, la clasificación de los jueces que se encargarán de seguir conociendo los procesos que se encontraban en trámite con la legisla-

ción anterior al momento de entrar en vigencia el nuevo código. Es fácil advertir que la expectativa de los magistrados estará centrada principalmente en integrarse al nuevo modelo y no seguir ni siquiera como jueces liquidadores.

Otra de las disyuntivas que se generará en este momento tiene que ver con la selección de los jueces que iniciarán la aplicación del nuevo código. ¿Deben ser jueces nuevos? ¿Es importante que el candidato a juez del nuevo Código no haya tenido ninguna experiencia en la magistratura con el

modelo antiguo para evitar que al nuevo sistema ingrese una mentalidad "contaminada"? ¿Puede un juez de Instrucción con años de experiencia y de carrera pero en el régimen inquisitivo asumir el nuevo rol de juez que le asigna el nuevo Código? Estas interrogantes pueden parecer provocadoras pero tendrán que resolverse llegado que sea el momento.

VI. REFLEXIONES FINALES

Primera: el proceso de implementación es la etapa más compleja, difícil y a la vez decisiva para el éxito de la reforma. La adecuada planificación con el aporte multidisciplinario y empírico serán fundamentales.

Segunda: no debe extrañarnos que durante este período de planificación del cambio surjan sectores conservadores y resistentes al cambio que apuesten y desarrollen estrategias orientadas a hacer fracasar el proceso de reforma.

...el proceso de implementación es la etapa más compleja, difícil y a la vez decisiva para el éxito de la reforma.

Tercera: la decisión respecto de cuál debe ser el distrito judicial donde se inicie la aplicación del nuevo Código debe tener un fundamento pura-

mente técnico que tenga en cuenta los diferentes factores que condicionen la progresividad. Deben evitarse criterios "institucionalistas". Téngase en cuenta que del éxito que se logre en la sede inicial dependerá en gran medida el avance del proceso de cambio en el resto del país.

Cuarta: la capacitación de los operadores es fundamental pues, más que cambio normativo, el modelo acusatorio asumido por el nuevo Código conlleva un cambio cultural en el que debemos progresivamente adquirir nuevos valores, nuevas actitudes, nuevas relaciones.

Un espacio vital para este propósito será el de la formación universitaria, que obviamente también deberá adaptarse a las nuevas exigencias. Según una encuesta de opinión realizada entre estudian-

tes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el 68 % considera que la actual currícula de estudios en el área penal y procesal penal no tiene los contenidos necesarios para un adecuado estudio del nuevo modelo de proceso penal¹⁵. ■

¹⁵ Encuesta de opinión realizada por GTZ Cooperación Técnica Alemana entre el 10 y 11 de junio de 2004 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sobre una muestra de 288 encuestados.