

EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO CPP EN EL MINISTERIO PÚBLICO

Virginia Alcalde Pineda

Introducción

Luego de formulada la reforma procesal a través del código de 1991¹ (Proyecto Huanchaco), el cual no entro en vigencia en su integridad por observación de Poder Ejecutivo, salvo en lo concerniente a los artículos 2, 135, 136, 138, 143 a 145 y 182 a 188, referentes al principio de oportunidad, el mandato de detención, duración de la detención, comparecencia, libertad provisional y diligencias especiales²; se produjo un periodo de vacatio legis de este código y surgieron nuevos proyectos para una reforma procesal basada en el sistema acusatorio, inspirado en las reformas procesales latinoamericanas³.

Posteriormente se creo una comisión de alto nivel mediante Decreto Supremo 005-2003-JUS, del 14 de marzo del 2003; cuyo fin era proponer las modificaciones y mecanismos legales para la implementación del código procesal penal; luego el 29 de julio 2004, mediante decreto legislativo 957 se promulga el Nuevo Código Procesal Penal y de esta manera el Perú se pone a la par con los países de la región que ya cuentan con procesos penales modernos como Costa Rica, El Salvador, Colombia, Bolivia, Chile, Venezuela, Paraguay y Ecuador.

La estructura del Nuevo Código Procesal Penal optimiza el cumplimiento de las garantías constitucionales, los principios procesales regulados en los tratados internacionales de derechos humanos y demás estándares universales en materia de garantías, derechos relacionados al proceso debido, derechos de la dignidad de la persona, protección de las victimas, cumplimiento de las garantías en el procedimiento y en el juicio y cumplimiento de las garantías procesales en la investigación de los delitos.

El nuevo modelo procesal se basa en el sistema acusatorio cuyas características principales son. Separación de funciones de juzgamiento, suprimir la actuación del juez de oficio, el proceso se desarrolla conforme a los principios de contradicción e igualdad

¹ Decreto Legislativo 638, del 27 de abril de 1991, cuyo texto fue aprobado por la comisión revisora constituida por la ley N° 25281, el cual estaba previsto su vigencia para el 01 de mayo de 1992, situación que nunca se produjo.

² Las normas en vigencia del decreto legislativo 638 se mantienen a la fecha en los distritos judiciales que aun no se aplica el nuevo código procesal penal.

³ El código procesal penal tipo para Iberoamérica de 1988 se inspiro en el código procesal penal de la provincia Argentina de Córdoba, vease MAIER, Julio B.; Derecho Procesal Penal, Tomo I. Fundamentos. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004.

de las partes, la oralidad y publicidad es la esencia de todo el proceso y el derecho de la presunción de inocencia constituye la principal garantía del imputado, que conlleva a la libertad de este como regla general durante todo el proceso y que la excepción es la detención o la prisión preventiva en los casos establecidos por la norma cuando exista falta de arraigo, peligro de fuga o obstaculizar la averiguación de la verdad⁴, es de singular importancia señalar que la oralidad destierra la cultura del expediente y de la escritura características del proceso inquisitivo, permitiendo que los juicios orales se realicen con mayor transparencia lo cual determina una mejor identificación con la sociedad y sobretodo un mejor aplicación del implementación del principio de inmediación y del iura nuvia curia.

La sustitución de la cultura inquisitiva por el nuevo modelo acusatorio supone un cambio de paradigma desde el nuevo concepto de justicia, la nueva organización del trabajo de los despachos fiscales y judiciales, el cumplimiento de las garantías constitucionales durante todo el proceso, la valoración de la víctima y de los testigos, la utilización de las nuevas tecnologías en las áreas de apoyo que permitan el fortalecimiento de los instrumentos operativos en materia de investigación, obtención de medios de prueba y orientación de la casuística organizada y predecible, todo lo cual determina que el nuevo procedimiento penal brinde resultados eficientes y eficaces. Sin embargo lo expresado carecería de importancia sino se logra el cambio de la cultura en la población en cuanto al nuevo concepto de justicia⁵, al respeto del nuevo sistema procesal penal, y sobretodo al respeto y cumplimiento de la constitución y las leyes en el tema de administración de justicia; para ello consideramos necesario una adecuada política de los actores comprometidos en la reforma (Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Policía Nacional) en el tema de la comunicación y difusión de los aspectos de reforma y de las nuevas organizaciones de estas instituciones.

El presente artículo no tiene como fin el análisis de la implementación del nuevo código procesal penal en su totalidad, ni tampoco analizar en detalle las problemáticas y los retos que enfrenta, sino señalar una visión general de los aspectos más importantes que involucra el proceso de implementación en el contexto de la nueva reforma procesal penal en nuestro país.

El nuevo Despacho fiscal y su sistema de gestión

En el marco del proceso de implementación institucional hacia el nuevo sistema procesal penal, el Ministerio Público definió la reingeniería del nuevo Despacho Fiscal⁶ y su sistema de gestión, que significa una forma diferente de la organización del trabajo fiscal.

En efecto, la renovada función fiscal que se viene aplicando, conlleva la creación de Despachos Fiscales Corporativos que cuenten con una organización del trabajo en

⁴ El artículo 268 del NCPP señala los presupuestos materiales respecto de la prisión preventiva.

⁵ Las comunidades campesinas y los pueblos ubicados en la periferia de los diversos departamentos del Perú en algunos casos han realizado actos de violencia pretendiendo hacer justicia por su propia mano identificando el valor justicia como signo de violencia y venganza, como sinónimo de la ley de taleón, Ver Diario el Comercio de fecha 06 de setiembre de 2009, Pobladores de Juliaca linchan y queman vivo a hijo de un fiscal, al ser confundido con un delincuente.

⁶ Paginas 33, 34, 35, 36, 37 Propuesta del Ministerio Público para la implementación del NCPP-Diseño del Nuevo Sistema de Gestión Fiscal.

equipo con mayor dinámica de tal manera que se pueda cumplir eficientemente con las nuevas políticas institucionales, objetivos y metas. Esta renovada función fiscal implica planificar el trabajo y orientarlo hacia los resultados esperados en términos de eficiencia, eficacia, transparencia y calidad de servicio a favor del ciudadano.

Tal como se ha definido en la propuesta de implementación del Nuevo Código Procesal Penal aprobada por acuerdo de Junta de Fiscales Supremos N° 457 del 4 de Noviembre del 2004, el nuevo Despacho y Sistema de Gestión Fiscal es un modelo dinámico con proyección de futuro, permeable a los cambios, ajustes y transformaciones los cuales se vienen adecuando según los desafíos de la práctica fiscal cotidiana.

El nuevo Despacho y Sistema de Gestión Fiscal, sus notas características se orientan a lograr que la función fiscal cumpla sus cometidos en atención particular a cada distrito judicial teniendo en cuenta la realidad delictiva y aspectos sociodemográficos.

Bajo dichos preceptos, por disposición del artículo 8° del Decreto Legislativo N° 958, se establece que en un plazo de 60 días útiles a partir de su publicación, el Ministerio Público, deberá presentar sus propuestas a la Comisión Especial de Implementación: el diseño del Nuevo Despacho Fiscal, el diseño del Nuevo Sistema de Gestión Fiscal, los Distritos Judiciales que por razones de infraestructura, logística, personal y manejo de carga procesal, entre otros, sugieran la vigencia del Código Procesal Penal, indicando el orden de progresividad, número de fiscales y personal de la función fiscal que se requieran en los Distritos Judiciales correspondientes.

De otro lado, respecto del proceso de transición de los procesos penales y las denuncias pendientes, al momento de entrar en vigencia el nuevo Código Procesal Penal en el Distrito Judicial señalado por la norma, se establece que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público establezcan las nuevas organizaciones de los despachos fiscales y judiciales, así como las nuevas designaciones de los fiscales y jueces que conformarán los mismos, sea en el área de liquidación y transición o de nuevo código Procesal Penal, debiendo remitir el Poder Judicial los expedientes en trámite de conformidad con los establecido por el dispositivo acotado.

El Decreto legislativo 958, determinó la implementación de dos estructuras de Organización Fiscal para ejecutar el proceso de transición, del Código de Procedimientos Penales hacia el nuevo Código Procesal Penal. Asimismo, se propuso una tercera estructura con carga cero, dedicándose exclusivamente a conocer nuevas denuncias, cuyo detalle es el siguiente: Estructura de Liquidación y Adecuación y Estructura del Nuevo Despacho Fiscal.⁷

Este nuevo diseño tuvo que acatar las disposiciones señaladas del mencionado decreto legislativo, conllevando a que en la etapa de transición, entre un sistema procesal al otro surgiera una sobre carga de los expedientes penales remitidos por el poder judicial al Ministerio Público⁸, significando ello que los fiscales adecuaran al NCPP innecesariamente, los expedientes que se encontraban en etapa de instrucción.

⁷ Este nuevo diseño fue implementado en el primer distrito judicial de Huaura que entro en vigencia el NCPP el 1° de julio del 2006.

⁸ El artículo 18.1 del Decreto Legislativo 958 , establecía...que los procesos ordinarios y sumarios los fiscales intervenían hasta concluir la etapa de investigación o el plazo ampliatorio, según el código de

Frente a dicha situación, el Ministerio Público promoviendo su ejercicio de iniciativas legislativas, logra que el Congreso de la República apruebe mediante Ley N° 28994 la modificación al artículo 18° del Decreto Legislativo, que regula el proceso de implementación y transitoriedad del nuevo Código Procesal Penal, referente a la adecuación de denuncias y liquidación de procesos en etapa de investigación. Significando ello el rediseño de los despachos fiscales con la siguiente estructura organizacional: Despacho de Liquidación y Despacho del Nuevo Código Procesal Penal.⁹, lo cual mejoró el proceso transitorio y la evolución de un sistema procesal al otro, sobre todo por que esta ley eliminó la adecuación de los expedientes penales en trámite a la reforma procesal penal.

Procesos del sistema de gestión fiscal

Es pertinente aclarar que el Sistema de Gestión Fiscal¹⁰ constituye el conjunto de procesos planificados que realiza el fiscal penal, en el desempeño de su función en el contexto de la reforma, tanto en la etapa de investigación, como en la aplicación de las salidas alternativas, en el juicio oral, en los diversos roles que desempeñan los fiscales coordinadores (superiores y provinciales), en la interacción con instituciones a fines como la Policía Nacional en las investigaciones de los delitos, con el poder judicial en el desempeño funcional en las diversas audiencias y el juicio oral.

Este sistema de gestión está diseñado para aprovechar al máximo las cualidades y conocimientos de cada operador fiscal y personal de apoyo administrativo, así como estimular la capacidad de compromiso con la institución, desarrollando el trabajo en equipo para fortalecer los logros de la función; asimismo, establecer una mejor coordinación con el Poder Judicial y las instituciones de apoyo como la Policía Nacional entre otros, para que los esfuerzos resulten eficientes y así se pueda responder las mayores exigencias de competitividad que exige la modernidad de la administración de justicia.

Procedimientos Penales. Finalizada dicha etapa, los procesos continuarán tramitándose con arreglo al nuevo Código Procesal Penal.

⁹ La Ley 28994 se promulgó el 31 de marzo del 2007, modifica el artículo 18° del DL. 958 que regula el procesos de implementación referente a la adecuación de denuncias y liquidación de procesos en la etapa de investigación; es decir que esta ley suprime la adecuación de los expedientes penales .

¹⁰Propuesta del Ministerio Público para la implementación del NCPP -Nuevo Sistema de Gestión Fiscal, pagina 21 edición auspiciada por Alas Peruanas abril del 2005

Para aproximarnos a una definición de sistema de gestión, es necesario tomar como referencia el significado de los términos “sistema”, “sistema de gestión” y “gestión”, en base a los fundamentos de normas técnicas sobre la materia (Norma Técnica Peruana NTP-ISO 9000-2001) y los componentes del sistema de la calidad correspondientes, mediante las cuales se define:

- Sistema: “conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan”.
- Sistema de Gestión: “sistema para establecer la política y lograr objetivos”.
- Gestión: “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización”
- Sistema de calidad: “estructura de la organización, procedimientos, procesos y recursos necesarios para llevar a cabo la gestión de la calidad”

Los procesos del Sistema de Gestión Fiscal, describen el nuevo Despacho Fiscal Corporativo, así como los procesos de sus órganos (fiscales) y órganos de apoyo (personal administrativo y personal médico) a la función fiscal.

Los procesos más relevantes están estructurados en los procesos que realizan las áreas de las nuevas estructuras del despacho fiscal como la estructura de liquidación y la del nuevo NCPP, los procesos de gestión de los fiscales coordinadores (superiores y provinciales), los procesos de gestión de las áreas de apoyo, tanto en el aspecto administrativo como en el apoyo técnico especializado del área de medicina legal y unidad de asistencias de víctimas y testigos.

Además de los procesos señalados, es importante precisar que la Fiscalía de la Nación ha incluido en el contexto del proceso de implementación, la evaluación de la gestión fiscal¹¹, sin embargo, consideramos que esta evaluación debe ser de desempeño de todos los procesos de gestión que comprende la reforma, es decir, las diversas etapas del proceso de implementación, así como la evaluación del funcionamiento de la nueva organización del Despacho Fiscal que contiene el nuevo diseño Corporativo.¹²

La evaluación del desempeño debe entenderse como un proceso sistemático y periódico de estimación cuantitativa y cualitativa del grado de eficacia con el que los operadores fiscales llevan a cabo las actividades y responsabilidades de sus funciones¹³.

Esta evaluación comprende el proceso de monitoreo y seguimiento, orientada básicamente a la administración de los flujos de carga procesal que se asigna a cada fiscal, en cada distrito judicial, este proceso de carácter permanente tiene doble manifestación, (vertical y horizontal), vertical cuando se ejerce el control desde el nivel superior hacia el menor nivel (Fiscal de la Nación, Fiscal Presidente de Junta de Fiscales, Fiscal Superior Coordinador, Fiscales Provinciales Coordinadores, Fiscales Provinciales hasta los Fiscales Adjuntos Provinciales); a nivel horizontal cuando se ejerce el control entre pares: Desde los Fiscales Superiores Coordinadores, Fiscales Superiores, Fiscales Provinciales Coordinadores y Fiscales Provinciales de una misma unidad fiscal penal, cuyas finalidades involucran a **responsables, colaboradores y la organización.**

La responsabilidad de estos comprende, potenciar la comunicación y cooperación entre fiscales, dar a conocer a fiscales y administrativos sus puntos fuertes y sus puntos débiles, así como las áreas donde debe mejorar, dar información al personal fiscal y administrativos sobre las prioridades y pautas de actuación en su trabajo, reforzar la sensación de equidad con el reconocimiento al trabajo bien hecho, fomentar las relaciones personales del personal fiscal y administrativos; la responsabilidad de los colaboradores comprende, desarrollar la comunicación y el conocimiento con el fiscal coordinador, tener retroalimentación de cómo se percibe el trabajo, definir conjuntamente con este y los fiscales los planes de desarrollo para mejorar las competencias profesionales, saber cómo se valorar su gestión.

¹¹ Este proceso de evaluación involucra el control sobre la carga procesal y el desempeño funcional.

¹² El diseño del nuevo despacho fiscal corporativo fue aprobado por acuerdo de Junta de Fiscales Supremos N° 457 el 4 de Noviembre del 2004

¹³ Carloshaya.net/recursoshumanos/files/manuales/epd.pdf

El establecimiento de un estilo con una dirección común y una política de estímulo a los fiscales y administrativos permitirá mejorar la consecución de los resultados.

Implementación del nuevo despacho fiscal corporativo

Conforme hemos señalado el modelo de Despacho Fiscal Corporativo comprende el diseño de una nueva organización, conformada por órganos fiscales y por los órganos de apoyo garantizando un adecuado funcionamiento, óptimos estándares de calidad y el aprovechamiento eficiente de los recursos humanos y logísticos, con lo cual se busca romper el criterio tradicional de diseñar los despachos fiscales en forma refleja a la organización de los despachos del Poder Judicial.

Es conveniente detenerse en el tema de la llamada organización del Ministerio Público, paralela a la organización judicial, pero diferenciándola. La comparación tiene un sentido práctico y sirve para reforzar la idea de que el nuevo Código Procesal Penal confiere al Ministerio Público un perfil propio diferenciado del sistema inquisitivo y convirtiéndolo en el motor del nuevo sistema, al tener la conducción de la investigación, realizar la persecución del delito, ejercer la titularidad de la acción penal pública, representar a la sociedad en los juicios orales, la responsabilidad de promover la solución de conflictos (salidas alternativa), la reparación efectiva a las víctimas y la asistencia a los testigos, dirigir nuevos sistemas de gestión, tener capacidad de controlar y monitorear el flujo de casos de todo el sistema. La reforma involucra el desempeño funcional del fiscal en forma dinámica y proactiva, lo que significa un trabajo personalizado de los casos en donde no se concibe delegación alguna al personal administrativo; esta situación si bien es cierto genera mayor trabajo al fiscal, involucra mayor responsabilidad y por consiguiente un mejor resultado de los casos.

Criterios utilizados por el Ministerio Público para el nuevo diseño corporativo

Teniendo en cuenta el nuevo rol asignado al Ministerio Público en el Código Procesal Penal, donde la figura del fiscal se fortalece principalmente como conductor desde el inicio de la investigación del delito, que conforme hemos señalado, el trabajo de los diversos casos involucra una gestión directa y personalizada de los fiscales provinciales y de los fiscales adjuntos provinciales.

La Presidenta de la Comisión de de Implementación NCPP del Ministerio Público tuvo a bien diseñar el Despacho Corporativo a fin de fortalecer el trabajo en equipo de los fiscales para enfrentar los nuevos retos de la reforma¹⁴.

El concepto corporativo de acuerdo a diversos tratadistas se basa en que “Muchas fuerzas producen múltiples sinergias (el esfuerzo de todos es más que la suma de sus partes); comprender que el mundo actual ya no es para áreas de trabajo aisladas, sino que exige la conjunción de recursos; buscar rendimientos de escala sabiendo que la demanda del servicio es creciente y compleja.

¹⁴ Propuesta del Ministerio Público para la implementación del NCPP -Nuevo Sistema de Gestión Fiscal, pagina 34, edición auspiciada por Alas Peruanas abril del 2005

En buena cuenta, el diseño corporativo pretende fortalecer y estrechar las relaciones entre fiscales y sus integrantes creando un equipo más fuerte y competitivo y de esta forma elevar los niveles de eficiencia interna y externa.

Actualmente las fiscalías encargadas de procesar las nuevas denuncias penales con la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, así como tramitar y resolver los procesos y denuncias iniciados antes de la vigencia de dicho código; están constituidas ***en una agrupación sistémica de fiscales*** con criterios de Dirección y Coordinación, que se organizan en Fiscalías Provinciales Penales Corporativas de nuevos casos, Fiscalías Provinciales Penales Corporativas de Liquidación, también se mantienen algunos despachos fiscales mixtos en razón a su mínima carga procesal.

Estas Unidades Orgánicas además, cuentan con la prestación de servicios de apoyo administrativo articulados a la función fiscal dentro de una estructura común y con el desarrollo de actividades de Seguimiento y Monitoreo.

Su estructura jerárquica está conformada por el Fiscal Superior Decano, el Fiscal Superior Coordinador, el Fiscal Provincial Coordinador, los Fiscales Provinciales, los Fiscales Adjuntos Provinciales y los Asistentes de Función Fiscal.

El Fiscal Superior Coordinador está designado para asegurar la adecuada implementación y aplicación del NCPP; función adicional a su propia carga de trabajo; es el responsable de la coordinación y la asistencia técnica para los fiscales en las actividades procesales y de organización de todas las provincias que conforman el Distrito Judicial; siendo también responsable del seguimiento y monitoreo de los resultados que se producen con la aplicación del NCPP. Además supervisa las tareas de la Oficina de Asistencia a Víctimas y Testigos.

El Fiscal Provincial Coordinador tiene la responsabilidad de la carga procesal inextenso, además asume el liderazgo de la conducción de la investigación de los delitos en el ámbito de su competencia, siendo responsable por la distribución y seguimiento de las denuncias, así como la coordinación con los otros Fiscales Provinciales del despacho corporativo y la articulación con al Policía Nacional, el Poder Judicial y la Defensa de Oficio.

Los Despachos Fiscales Corporativos de Liquidación están encargados de trabajar con los expedientes y denuncias anteriores a la vigencia del NCPP, de tramitar con el Código de Procedimientos Penales o adecuarlos cuando son denuncias en investigación preliminar al NCPP.

El Despacho Fiscal Corporativo del NCPP, está conformado por los despachos de Decisión Temprana e Investigación.

El Despacho de Investigación es responsable de efectuar el seguimiento a aquellos casos que por su naturaleza y complejidad ameritan ser investigados en el marco del NCPP, a fin de procurar las evidencias y medios probatorios necesarios para sustentar la denuncia fiscal, o definir el archivo del caso cuando no se ha configurado el delito, o cuando no existen suficientes medios probatorios que justifiquen la denuncia penal.

Los Despachos Fiscales de Decisión Temprana tienen a su cargo aquellos casos que pueden tener una solución pronta, ya sea por su propia naturaleza (bagatela, rechazo, etc.) o por acción y voluntad de los involucrados (terminación anticipada, principio de oportunidad o acuerdos reparatorios).

Problemáticas que enfrenta el proceso de implementación del NCPP

Para lograr que la reforma procesal penal a nivel nacional cumpla su cometido, es necesario tener en cuenta, que el proceso de implementación proporcione la adecuación de las nuevas estructuras de los despachos fiscales y judiciales, las infraestructuras acorde a estos diseños, el control y monitoreo del proceso de gestión, una adecuada capacitación de carácter permanente, una adecuada difusión del modelo, el fortalecimiento de los recursos humanos (jueces, fiscales, defensores de oficio, policía nacional y personal de apoyo), así como la provisión logística necesaria.

Sin embargo, el proceso de implementación no ha podido cumplir sus fines por cuanto no a todas las instituciones involucradas en la reforma han contado con el presupuesto oportuno para cumplir el objetivo; es el caso de la Policía Nacional que cuando se implementaron los distritos judiciales de Huaura, la Libertad, Tacna, Moquegua y Arequipa no se le asignó el presupuesto de manera efectiva; situación que ocasionó la falencia de recursos que le permitieran implementar un procesos de capacitación adecuado; esta situación ocasionó en todo el procesos de implementación por cuanto la resistencia al cambio de sus operadores se fortaleció principalmente en los mayores niveles, pero a nivel operativo funcional existió una respuesta positiva de parte de los miembros de la policía nacional, en el trabajo con los fiscales y los defensores de oficio, supliendo esta deficiencia con una organización de capacitación por iniciativa mutua de ambos actores. Esta resistencia al cambio también se ha producido en los miembros del Poder Judicial, de parte de los jueces quienes ya no tienen a su cargo el proceso de investigación (instrucción) y en los miembros del Ministerio Público referente al control de plazos de investigación efectuado por los jueces.

Además de lo expresado, es importante señalar que aún cuando el Poder Ejecutivo viene expresando el apoyo a la reforma procesal penal, sin embargo existen contradicciones entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia que respalda la reforma procesal penal en todo su contenido; esta situación constituye una dificultad que limita la viabilidad del proceso de implementación; así mismos existen otros temas no menos importantes como la difusión del contenido de la reforma a través de los diversos medios de comunicación que permita una comprensión a la ciudadanía, la cual debe asimilar que el concepto de justicia, el estado de la presunción de inocencia constituye un estatus real más que una garantía, de rango constitucional, como consecuencia de ellos la libertad del individuo es la regla general y la detención o prisión preventiva es la excepción, que los nuevos procedimientos se basan principalmente en el cumplimiento de las garantías fundamentales de la organización judicial (derecho al juez independiente, juez imparcial, juez natural; así como en la garantías del procedimiento (derecho al juicio previo, derecho a la sentencia judicial como fundamento de la pena, derecho a ser juzgado en un plazo razonable, derecho a defensa, presunción de inocencia, derecho a juicio público y oral entre otros).

El nuevo proceso penal, en la medida que contribuya a la solución de los conflictos penales con aplicación de estricta legalidad, con un debido proceso transparente ante la

ciudadanía, la cual identifique los fallos judiciales como sinónimo de justicia penal basada en la verdad y sobre todo en el cumplimiento de la Constitución y las leyes concluiremos que este nuevo proceso constituye un instrumento de paz en nuestro País.