

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO DESPACHO JUDICIAL EN LIMA METROPOLITANA

ALDO FIGUEROA NAVARRO¹

Sumario: I. Introducción. II. Cuestión previa: Visión de implementación. III. Area jurisdiccional IV. Area de apoyo jurisdiccional. V. Producción de audiencias VI. Contenido del expediente judicial VII. Notificaciones. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El Perú ha iniciado recientemente un proceso de implementación de la reforma de su sistema procesal penal. Dicho proceso se entabla formalmente a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal del 2004², en el Distrito Judicial de Huaura³. Su aplicación progresiva se extenderá a todo el territorio nacional en el año 2012 cuando se incorpore al Distrito Judicial de Lima⁴. Distrito que por su magnitud planteará los mayores desafíos a la reforma en curso.

La afirmación precedente se sustenta a su vez en las siguientes variables: a) Lima Metropolitana concentra cerca del 25% de la población nacional; b) La carga procesal penal constituye el 40% de la carga procesal nacional; c) La población penal de internos procesados y sentenciados representa aproximadamente el 35% de la población penitenciaria nacional; d) Su participación en el presupuesto del Poder Judicial es del orden del 35%; e) Concentra la mayor cantidad de jueces⁵, aunque con una densidad ligeramente superior al promedio nacional (3.9 por cada cien mil habitantes).⁶

El presente trabajo, tiene como finalidad esbozar algunas reflexiones críticas sobre los problemas y escenarios posibles que podrían presentarse en la implementación de la reforma en este Distrito Judicial. Para ello se tomarán como instrumentos de análisis diversos documentos originados en el proceso de reforma, los cuales deberán ser aplicados

¹ Vocal Superior Titular, integrante de la Cuarta Sala Penal Especial de la Corte Superior de Justicia de Lima.

² Para una visión exhaustiva y secuencial de la historia de la reforma procesal en el Perú cfr: San Martín Castro, César: La reforma procesal penal peruana: Evolución y perspectivas; Anuario de Derecho Penal Peruano 2004; p. 27 y ss.

³ El Poder Judicial peruano delimita su radio acción geográfica a través de 27 Distritos Judiciales, cuya demarcación no coincide necesariamente con la demarcación política por departamentos. La población del Distrito de Huaura es veinte veces menor a la de Lima Metropolitana. Cfr. Hernández Breña, Wilson: Indicadores sobre la administración de justicia; Lima 2003; p. 9 y ss.

⁴ Entretanto, los procesos penales se regulan de acuerdo al Código de Procedimientos Penales de 1940 y sus modificatorias posteriores.

⁵ Lima Metropolitana cuenta con 211 jueces que realizan efectivamente labor jurisdiccional en el ámbito penal, de los cuales: 60 son vocales superiores (titulares o provisionales); 65 son jueces penales (titulares, provisionales y suplentes); 76 son jueces de paz letrados.

⁶ Cfr. CERIAJUS – Secretaría Técnica; Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico; Comisión Andina de Juristas; Lima 2004; p. 143 y s.

con observancia de las particularidades y limitaciones financieras, demográficas, organizacionales, culturales que este Distrito Judicial presenta.

En este sentido, en el proceso de implementación de la reforma procesal se han generado diversas normas y documentos de trabajo; a saber: a) El Marco Conceptual del Despacho Judicial Penal bajo la vigencia del Nuevo Código Procesal Penal (en adelante: *Marco Conceptual*); b) El Reglamento de Administración del Nuevo Despacho Judicial y de las Causas para Juzgados y Salas Penales (en adelante: *Reglamento del Nuevo Despacho*); c) El Reglamento del Expediente Judicial bajo las normas del Código Procesal Penal (en adelante: *Reglamento del Expediente Judicial*); d) El Reglamento de Notificaciones, Citaciones y Comunicaciones bajo las normas del Código Procesal Penal (en adelante: *Reglamento de Notificaciones*); y e) Reglamento General de Audiencias bajo las normas del Código Procesal Penal (en adelante: *Reglamento de Audiencias*).

Ahora bien, estos instrumentos normativos pueden dar cuenta, por un lado, de la orientación, la dinámica y la fisonomía que los reformadores de la justicia penal pretenden imprimir al proceso en curso. Pero, por otro lado, su contenido permite vislumbrar los posibles obstáculos, impactos y desencuentros que puede generar su aplicación en la realidad. En el presente estudio evaluaremos ambos aspectos, dentro del contexto del Distrito Judicial de Lima Metropolitana⁷.

II. CUESTIÓN PREVIA: VISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

El contenido y extensión de los instrumentos generados en la implementación de la reforma evidencian un estilo bastante recurrente en el Perú: la pretensión de regular al detalle y con alcance nacional, los pasos que deben observar los actores institucionales para implementar la reforma. Esta visión reglamentarista, viene condicionada desde el propio Código Procesal Penal y asumida a pie juntillas por los estrategas de la reforma en cada institución involucrada; en particular en el Poder Judicial. Ello refleja una actitud de desconfianza del programador de la reforma hacia los actores encargados de implementarla.

Una aproximación rápida al contenido de los reglamentos mencionados genera una primera reflexión: ¿Podrá aplicarse con el mismo criterio, en las mismas condiciones y con el mismo impacto cada una de sus normas? La respuesta que surge a la vista es negativa. El carácter progresivo que tiene la reforma tanto en el tiempo como en el espacio pone en entredicho este criterio de implementación.

El criterio de progresividad en la reforma es incompatible por ende con la idea de regular al detalle los criterios de organización del Despacho; la formación del “expediente judicial”(sic)⁸; la realización de las notificaciones, o el desarrollo de las audiencias. Estos aspectos bien puede ser desarrollados sobre la base de los principios o ideas clave que informan el modelo acusatorio. No se tiene en cuenta tampoco las particularidades de cada Distrito Judicial, ni las experiencias acumuladas en los Distritos que vayan incorporándose progresivamente al proceso de reforma. Por el contrario, se limitan los espacios para la

⁷ A la fecha en que se realiza este trabajo, el Distrito Judicial de Lima ha sido subdividido en cuatro Distritos: Centro; Sur; Este y Norte. El último de los nombrados ya existía como Unidad Administrativo Jurisdiccional. Sin embargo, dado que las características estructurales de los Distritos Judiciales creados no están aún definidas, el presente trabajo tomará marco de referencia al Distrito Judicial de Lima como una sola unidad.

⁸ La propia denominación del “Reglamento de Expedientes” propende a debilitar la idea que la reforma procesal sustituye el trámite del expediente por el de resolución del caso.

discrecionalidad e innovación de los actores encargados de implementar la reforma, y se potencia la posibilidad de reproducir bajo un manto distinto, prácticas culturalmente arraigadas. Nada garantiza que la visión asumida en la etapa inicial de la implementación de la reforma sea la misma al momento de emprenderla en Lima.

Asimismo, una excesiva densidad normativa se refleja también en la reproducción de normas que no generan valor agregado al proceso de implementación. En los reglamentos mencionados se repiten normas que por su obviedad o naturaleza no deberían ocupar un espacio en los mismos. Este es el caso, a guisa de ejemplo, de las normas que señalan que los juzgados están integrados por jueces quienes utilizan los servicios del área de apoyo jurisdiccional conforme a sus necesidades (artículos 13, 15, 17 y 19 del Reglamento del Nuevo Despacho).

Considerando lo antes manifestado debemos plantearnos la cuestión de si esta visión normativista, rígida y omnicomprensiva sobrevivirá a las exigencias y a las condiciones que se presenten en el periodo en el que se deba aplicar en Lima Metropolitana. Sobre la base de la situación actual iremos esbozando algunos escenarios en el diseño y desarrollo del Despacho Judicial en la Capital.

III. AREA JURISDICCIONAL

a) *(Re)organización y (re)asignación de funciones*

La reforma procesal genera un impacto tanto en la estructura y distribución de los órganos jurisdiccionales, como en la distribución del trabajo jurisdiccional (carga procesal) entre éstos. La consiguiente reorganización y reestructuración de los órganos jurisdiccionales está asociada a la redistribución de roles entre los actores del sistema penal y a la consolidación de la oralidad como método preeminente de trabajo. El primer aspecto, está vinculado con la supresión de la dirección de la investigación (instrucción), como tarea jurisdiccional. El segundo aspecto está relacionado con la producción sistemática de audiencias, como mecanismo de juzgamiento y toma de decisiones. A efecto de detectar las dificultades que estos cambios pueden generar en el ámbito jurisdiccional describiremos sucintamente los órganos y las funciones en el modelo procesal vigente y el aplicable dentro de seis años en Lima.

El Distrito Judicial de Lima cuenta actualmente con **64 Juzgados Penales Especializados**⁹. Estos se encargan de investigar y sentenciar, en primera instancia, en procesos sumarios. Asimismo, investigan y dan cuenta de lo investigado a las Salas Penales, en los procesos ordinarios. Adicionalmente, conocen en apelación de las sentencias emitidas por los Jueces de Paz, en caso de faltas; resuelven los incidentes generados en los procesos principales (sumarios u ordinarios), así como de las solicitudes de beneficios penitenciarios. El criterio de especialización en esta instancia se sustenta en: a) El tipo de proceso (*sumario* u *ordinario*); b) La situación jurídica del procesado (*libre* o *en cárcel*); El estado del proceso (*reservado* o con archivo provisional por tratarse de un procesado no habido, o *proceso en ejecución* – excepto beneficios penitenciarios); y d) El tipo de delito (*contra la administración pública*).

⁹ La distribución de juzgados es la siguiente: 28 juzgados para procesos sumarios con reos libres; 9 juzgados para procesos ordinarios con reos en cárcel; 7 juzgados para procesos sumarios con reos en cárcel; 3 juzgados para procesos ordinarios con reos libres; 5 juzgados para procesos en reserva; 5 juzgados de ejecución; 6 juzgados penales especiales; 1 juzgado de turno penal permanente.

Como segunda instancia existen **16 Salas Penales en Lima**. Estas conocen en apelación de las sentencias emitidas por los juzgados penales, en procesos sumarios. Juzgan y sentencian en procesos ordinarios. Resuelven contiendas de competencia y conocen en apelación de las resoluciones sobre beneficios penitenciarios. El **criterio de especialización** es similar al de los juzgados especializados, aunque limitado a dos supuestos: a) A la situación jurídica del procesado (*Salas de reos en cárcel o libres*); y b) Al tipo de delito (*Salas Penales Especiales Anticorrupción*). Por lo demás, todas las Salas conocen indistintamente de los procesos en reserva que se hubieran generado en su jurisdicción o de las apelaciones de resoluciones incidentales o sobre beneficios penitenciarios¹⁰.

Ahora bien, esta estructura organizacional deberá ser sustancialmente modificada con la redistribución funcional que plantea la reforma procesal (ver Anexo 1). En este sentido, los órganos jurisdiccionales que deberán ser implementados son los siguientes: a) Los **juzgados de investigación preparatoria (JPI)**, que controlarán la aplicación de las medidas cautelares; actuarán la prueba anticipada; controlarán la etapa intermedia y conocerán de la etapa de ejecución; b) Los **juzgados penales unipersonales (JPU)** que conocerán en apelación de las sentencias por faltas; juzgarán y sentenciarán en caso de delitos cuya pena conminada no exceda los seis años de privación de libertad; y resolverán las solicitudes de beneficios penitenciarios; c) los **juzgados penales colegiados (JPC)** que conocerán en apelación de las sentencias emitidas por los juzgados unipersonales; y juzgarán y sentenciarán en los procesos por delitos cuya pena conminada mínima sea de seis años de privación de libertad; y d) Las **Salas Penales (SP)** que conocerán en apelación de las medidas cautelares dictadas por los jueces de investigación preparatoria; de las resoluciones de primera instancia sobre beneficios penitenciarios, y de las sentencias emitidas por los juzgados penales colegiados.

b) Impacto y dificultades en la reorganización y reasignación funcional

La reforma procesal genera diversas consecuencias en el ámbito organizativo y estructural que deberán ser asumidos y valorados en su racional dimensión para propender a un equilibrio en la **carga procesal** y propiciar una consolidación general de la oralidad entre los órganos jurisdiccionales de Lima. Ambas dimensiones deberán ser evaluadas para la determinación del número unidades jurisdiccionales que corresponda a cada tipo de órgano jurisdiccional y para la composición de los mismos. Debe considerarse igualmente que, en el proceso de (re)conformación de los órganos jurisdiccionales, se considere la alocación de recursos jurisdiccionales y de apoyo para el **proceso de liquidación**¹¹ de causas generadas con el modelo vigente.

Un **primer indicador** a considerar es la **redistribución de funciones** que la reforma procesal plantea. A diferencia del modelo vigente, en la reforma en curso los criterios de clasificación de los órganos jurisdiccionales son más simples y claros. La

¹⁰ Existen 4 Salas Penales de reos en cárcel, con dos colegiados cada una; 6 Salas Penales para reos libres; y 6 Salas Penales Especiales (Anticorrupción).

¹¹ Al respecto, deben desde ya definirse y comenzar a aplicarse criterios de liquidación, considerando, por un lado, la relevante carga procesal pendiente y la carga potencial en el mediano plazo. En este sentido, se observa como referencia que la carga procesal en las Salas Penales de Reos en Cárcel y de Reos Libres, se incrementó en el 2005, en 34.8 y 10.1% respectivamente. Esta tendencia tiene visos de mantenerse Cfr. Corte Superior de Justicia de Lima: Memorias 2005; p. 39 y s.

reforma diferencia, en el ámbito jurisdiccional, la **función de control** de la **función de juzgamiento**. Esto significa que se asigna a un determinado órgano jurisdiccional la función preeminente de controlar la aplicación de medidas limitativas de derechos, durante la etapa de la investigación y de sanear las condiciones del proceso futuro a cargo del órgano de juzgamiento. Con este criterio, se señala en el *Reglamento del Nuevo Despacho*, que “Los jueces que integran los Juzgados de Investigación Preparatoria no podrán, bajo ninguna circunstancia, conocer los casos en su etapa de juzgamiento” (art. 9°). Asimismo, la configuración de la función de juzgamiento está determinada por la idea clave de la existencia de un **proceso único**, con los mismos estándares de desarrollo¹². La competencia por la materia sólo se diferencia por el monto de la pena conminada mínima. En esta perspectiva, el criterio de la conformación de órganos jurisdiccionales por tipo de delito, si bien no es excluido, por lo menos no es prioritario.¹³

Estos dos criterios de clasificación funcional permiten colegir como **consecuencias posibles** las siguientes: a) La carga potencial de los juzgados de investigación preparatoria estará fundamentalmente centrada en el control de medidas cautelares. De los 60 tipos de audiencia (ver Anexo 2) que se enuncian en el *Reglamento de Audiencias*, la mitad de las mismas deberán ser dirigidas por el JIP. De éstas la que tendrá mayor relevancia por la urgencia en su desarrollo es la vinculada al control de la detención preventiva; b) Sin embargo, un **mayor impacto en la carga procesal** podría darse en los JPU, considerando que éstos asumirán la función de juzgamiento en la mayor parte de los delitos¹⁴, algunos de los cuales tienen un peso estadístico definido en el sistema penal¹⁵. Además debe encargarse de conocer en apelación las sentencias por faltas. Esta situación se acentúa por el hecho que el juzgado estará a cargo de un órgano unipersonal; c) Una menor incidencia en la carga procesal tendrán los JPC, teniendo en cuenta que su función de juzgamiento se centrará en los delitos que, en la actualidad, son tramitados como procesos ordinarios y pueden ser distribuidos en su sustanciación entre los miembros del colegiado¹⁶; d) Finalmente, las SP serán los órganos que afrontarán una menor carga funcional habida cuenta que su principal actividad será la de conocer en audiencia de apelación, las sentencias que expidan los JPC. Dichas audiencias, a diferencia de las audiencias juzgamiento de primera instancia tienen menores exigencias de acopio de caudal probatorio, por lo que su desarrollo será más simple y rápido. A ello se agrega la ventaja ya mencionada de la distribución del trabajo entre los miembros del colegiado.

¹² Sobre las ventajas de esta concepción cfr. Burgos Mariños, Víctor: El Proyecto Huanchaco y su aporte a la reforma del proceso penal en el Perú (*Paper*).

¹³ Dentro de este contexto, sería de plantearse la cuestión de la necesidad de la existencia de órganos jurisdiccionales especializados por ejemplo en temas de corrupción, terrorismo, delitos contra la humanidad, o tráfico ilícito de drogas. La lógica de los megadespachos puede abonar a favor de este criterio de especialización.

¹⁴ En términos cuantitativos la reforma procesal no se diferencia del modelo vigente, en el que coincidentemente los procesos sumarios corresponden casi en su totalidad a los delitos que serán de competencia en su juzgamiento de los JPU.

¹⁵ En este sentido debe considerarse como delitos estadísticamente relevantes los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud no agravados; delitos contra el patrimonio, salvo robo agravado, y de tráfico ilícito de drogas en su modalidad de microcomercialización.

¹⁶ Esto es factible porque el Código Procesal Penal del 2004 no elimina la institución de la Dirección de Debate ni la delegación de la misma por parte del Presidente de la Sala.

Ahora bien, para efecto de la **distribución y conformación de los órganos** jurisdiccionales, conforme a la reforma procesal, deben enfrentarse las siguientes **dificultades** en Lima:

(i) La **estructura piramidal** que tiene el Poder Judicial¹⁷ (ver anexo 3), en la que la movilidad administrativo jurisdiccional sólo funciona hacia arriba¹⁸. En este sentido, el propio *Reglamento del Nuevo Despacho* consolida esta dificultad cuando prevé que los juzgados (de investigación, unipersonal o colegiados) deben estar conformados por jueces, en tanto que las SP estén conformados por Vocales Superiores (art. 19°). A primera vista, esta rigidez normativa impediría asignar Vocales Superiores Titulares a los JPC o a los JPU, teniendo en cuenta además que existe diferencia en el trato remunerativo entre uno y otro nivel.

(ii) La **limitada experiencia** en el desarrollo de audiencias de un sector de la Magistratura¹⁹. En el modelo actual debe considerarse que sólo las SP desarrollan audiencias que se acerquen a los estándares de la oralidad, propios de un modelo adversarial²⁰. El modelo escrito, inquisitivo y formalista está presente en más del 75% de los procesos desarrollados en los juzgados penales. Consecuentemente, los jueces que no hayan sido promovidos a la instancia superior, estarán en desventaja para adecuarse a las exigencias del nuevo sistema.

(iii) El **sistema de asignación** de Juzgados y de **conformación** de Salas no es lo suficientemente objetivo ni transparente²¹. Depende directamente del Presidente de la Corte Superior quien además es elegido, en votación secreta, en Sala Plena de los Vocales Superiores Titulares²². El criterio prevaleciente en la promoción de los Jueces para que integren Sala es el de antigüedad en la carrera judicial. En tanto la adopción de criterios meritocráticos se encuentra aún ciernes en el PJ. Por ende, los criterios reales para la conformación de los órganos colegiados se esconden en la nebulosa de una organización con limitada transparencia interna.

(iv) La **insuficiencia de plazas presupuestadas** consolida la provisionalidad en determinados cargos de la Magistratura²³. Esta situación desincentiva la movilidad interna en la institución judicial. Los Magistrados provisionales asumen la misma responsabilidad que los titulares, pero son menos remunerados. Esta dificultad redundará en la

¹⁷ De acuerdo a esta estructura, el PJ tiene la siguiente línea jerárquica: Vocales Supremos; Vocales Superiores; Jueces Especializados; Jueces de Paz Letrados.

¹⁸ Esto significa que un Magistrado puede ser promovido para ocupar provisionalmente una plaza en el rango superior, pero no a la inversa.

¹⁹ Debe señalarse que de los 60 vocales superiores que conforman las SP en Lima, 33 son provisionales (Base de Datos de la Oficina de Personal de la Corte Superior de Lima).

²⁰ Entre las medidas de tránsito hacia la consolidación de un modelo acusatorio deben relevarse las modificaciones del Código vigente (Ley de Eficacia y Celeridad Procesal y el Decreto Legislativo N° 959), en las que se posiciona mejor al juzgador como tercero imparcial; se disminuye el papel del acta; se agiliza la tramitación de incidentes en Audiencia... Pero estas modificaciones sólo son percibidas por los Magistrados que desarrollan audiencia.

²¹ Esta deficiencia se da igualmente en el MP. Cfr.: Cubas Villanueva; Víctor: El papel del Ministerio Público en la Investigación del delito; Anuario de Derecho Penal 2004; p.234.

²² Esta modalidad de elección siendo relativamente democrática, tiene sus limitaciones pues hace posible la supervivencia del clientelismo, al no ser transparente ni sustentada en un proceso de discusión previo.

²³ En las Salas Penales de Reos en Cárcel o Libres, por ejemplo, los Colegiados están conformados mayormente por vocales provisionales. Sin embargo, dichas plazas no pueden ser sometidas a concurso porque no se encuentran presupuestadas.

implementación de la reforma en Lima, porque la insuficiencia de plazas encorseta la creación de órganos jurisdiccionales, de acuerdo a las exigencias del nuevo sistema organizacional.

c) Criterios para una distribución y conformación racional del área jurisdiccional

La definición de las **áreas de trabajo** es un criterio correctamente asumido en el *Reglamento del Nuevo Despacho*. De acuerdo a este criterio de organización, los órganos jurisdiccionales puedan ser agrupados conforme a diversas variables (ubicación geográfica; carga efectiva; carga potencial). A su vez el área de trabajo jurisdiccional es diferenciado del área de apoyo jurisdiccional. De este modo se establece como primer criterio de asignación funcional el **principio de especialización funcional**. Para la conformación de las áreas de trabajo jurisdiccional en Lima deberá tenerse en cuenta el proceso de subdivisión, recientemente emprendido, del Distrito Judicial de Lima en tres Distritos diferenciados; criterio que puede compatibilizarse con la idea de crear **circuitos judiciales** que faciliten el acceso a la justicia.

Por otro lado, es necesario introducir reformas que tiendan a hacer del PJ una **estructura más plana** desde el punto de vista funcional, en la que sea posible la movilidad de los magistrados hacia abajo, sin que ello signifique un detrimento en la carrera judicial. Por el contrario, podría constituir un incentivo para pasar el proceso de ratificación²⁴ el integrar los JPU y JPC, aprovechando la mayor experiencia en el manejo de la oralidad de estos magistrados. Si se mantiene el criterio rígido que los Vocales Superiores sólo integren las Salas Penales, se debilitará el área de trabajo jurisdiccional de los JPC o JPU, pues es a nivel de estas instancias en donde se pondrá a prueba el nuevo modelo procesal.

Asimismo, es imprescindible que en el periodo de tránsito hacia el nuevo modelo se promuevan a los jueces penales para que igualmente integren Sala. Debe incentivarse la promoción sobre la base del criterio del mérito. Las instituciones modernas generan espacios de movilidad de su funcionariado en base a estas consideraciones. La antigüedad es sólo una condición para ello pero no la única ni la más importante. De poco servirán los programas de capacitación en laboratorio para estos jueces, por las limitaciones propias de estos programas: disponibilidad de tiempo limitada del capacitado²⁵; escenario artificial de la capacitación; inexistencia de incentivo inmediato...Esta medida no excluye ciertamente el rol de la capacitación que pueda realizar la Academia de la Magistratura; rol que sin embargo es complementario y diferenciado, de acuerdo a la función de control o de juzgamiento.

A esta alternativa se aúna la necesidad de reformar los criterios para la asignación y conformación de los órganos jurisdiccionales. Esta tarea no puede seguir dependiendo de una decisión unilateral e inmotivada. La asignación de juzgados y conformación de colegiados debe responder a un proceso más transparente y racional. Debe considerarse que el perfil del magistrado que se requiera para el control de la investigación preparatoria no es el mismo que exija la función de juzgamiento. El desempeño de la función de juzgamiento

²⁴ Los magistrados titulares deben pasar cada siete años por un proceso de ratificación ante el Consejo Nacional de la Magistratura. Para ello se tienen en consideración entre otros criterios, la productividad en el cargo; su capacitación; la idoneidad en el desempeño funcional; y su conducta ética.

²⁵ La asistencia a los programas de capacitación no eximen al Magistrado de su carga procesal que, en el caso de los jueces penales, es altísima. Las licencias por capacitación son limitadas por la continuidad del servicio.

a su vez varia sustancialmente sea que se realice como órgano unilateral u órgano colegiado.

Finalmente, debe reducirse el índice de provisionalidad en la Magistratura. Si bien es cierto la franja de Magistrados provisionales se ha reducido sustancialmente en el último quinquenio, aún quedan rezagos, que pueden desaparecer presupuestando precisamente las plazas ocupadas por Magistrados provisionales. Este proceso debe enmarcarse dentro de la lógica de implementación del nuevo modelo, en la que la creación de una plaza jurisdiccional no implica la misma asignación de recursos de personal o logísticos.

IV. ÁREA DE APOYO JURISDICCIONAL

a) Estructura, régimen laboral, remuneración y perfil del personal de apoyo jurisdiccional. Cambios planteados por la reforma procesal

En el **modelo escrito vigente**, el personal de apoyo jurisdiccional está conformado por secretarios judiciales; relatores –en caso de las SP; asistentes judiciales; y auxiliares administrativos. El personal está asignado exclusivamente a un órgano jurisdiccional, y se agrupa a su vez en tres áreas de trabajo básicas: a) Secretaría; b) Relatoría; y c) Mesa de Partes.

El personal administrativo está sujeto a tres **regímenes laborales** diferentes. Una parte ínfima del personal se encuentra inmerso dentro del régimen de la **carrera administrativa**²⁶ (2.23% del personal), con estabilidad laboral y posibilidades de promoción interna, incluso para asumir provisionalmente cargos jurisdiccionales, siempre que cumpla con las exigencias formales para acceder éstos. Pero, la mayor parte del personal administrativo se encuentra sujeto al régimen de **contratación de la actividad privada**²⁷ (83.61% del personal), de los cuales con menor estabilidad en el cargo, aunque con similar posibilidad de movilidad interna. Sólo un mínimo porcentaje del personal se encuentra vinculado con la institución judicial, mediante la modalidad del contrato civil (**locación de servicios**), sujeto a un plazo determinado (0.45%)²⁸.

La distribución del personal asignado a las Salas y a los juzgados varia sustancialmente. El **promedio** de personal **por Sala** es de **15.5** auxiliares jurisdiccionales y administrativos, de los cuales 3 son asistentes de Vocal; 1 secretario(a); 1 relator(a); 5 auxiliares jurisdiccionales; 4 técnicos administrativos. A nivel de **juzgados**, el promedio de personal es del orden de **7.5 auxiliares** jurisdiccionales o administrativos por juzgado, distribuidos en promedio en 1 secretario de juzgado; 1 asistente de Juez; 2 o 3 auxiliares jurisdiccionales y 2 o 3 técnicos administrativos.

Ahora bien, a pesar de la precariedad en el trato remunerativo del personal de apoyo jurisdiccional, el grado de instrucción es alto: el 77 % aproximadamente del personal de apoyo tiene educación superior completa. La formación que prevalece claramente es la jurídica, teniendo en consideración el perfil exigible para el desarrollo de las funciones de apoyo jurisdiccional.

²⁶ 20 servidores administrativos se encuentran sujetos a este régimen laboral.

²⁷ 750 servidores se encuentran considerados dentro de esta modalidad de contratación. A su vez, 473 es personal permanente; 160 es fijo; 57 es de emergencia y 60 tiene contrato de suplencia.

²⁸ Las remuneraciones de los auxiliares jurisdiccionales oscila entre los 300 a 400 dólares americanos mensuales. En tanto, la remuneración de los auxiliares administrativos oscila entre los 220 a 250 dólares americanos. La remuneración básica mensual asciende en el Perú a 150 dólares americanos.

b) Impacto de la reforma en el ámbito de personal

La reforma procesal trae consigo cambios relevantes en la estructura, composición, perfil y movilidad del personal de apoyo jurisdiccional. Esta redefinición es determinada en función de tres principios organizacionales: a) El **principio de especialización de funciones** que separa las actividades jurisdiccionales de las de apoyo jurisdiccional, lo que implica teóricamente la proscripción de la delegación de funciones jurisdiccionales; b) El **principio de trabajo en equipo** en el que la asignación de los asistentes es a las funciones generales, dentro del área de trabajo de apoyo jurisdiccional y no a los magistrados en particular; y c) El **principio de establecimiento de servicios compartidos**, mediante el cual el Despacho Judicial se organiza en áreas de trabajo que brindan servicios de apoyo a varios magistrados, agrupados en megadespachos²⁹.

Sobre la base de estos principios se estructuran **cuatro unidades básicas**: atención al público; apoyo a causas jurisdiccionales; comunicaciones y de soporte técnico. Estas unidades se organizan de modo matricial de manera tal que estén al servicio general de los magistrados. En el caso de las Salas se mantiene la figura del Presidente de Sala (ver anexo 4) que se encuentra en la misma línea del Administrador Judicial, que será un coordinador de las actividades de las áreas de trabajo. En el caso de los juzgados, se mantiene el mismo esquema matricial, con las mismas unidades y agrupándose varios juzgados, a cargo de un Juez coordinador³⁰ (ver anexo 5).

Ahora bien, partiendo de esta modalidad organizacional, deben esperarse algunas dificultades en su implementación. La **primera dificultad** estaría vinculada con la **superposición o incompatibilidad de roles** entre el Presidente de Sala o Juez Coordinador con el Administrador Judicial. La magnitud o frecuencia de este desencuentro dependerá del perfil e identificación del Presidente o Juez Coordinador con la reforma planteada, pero igualmente de la postura funcional que asuma el Administrador Judicial. Ambos órganos de dirección deben considerar que la función administrativa es independiente, pero al servicio del objetivo principal de la función jurisdiccional: la producción eficiente, eficaz y oportuna de audiencias (órgano de apoyo), en tanto que la función jurisdiccional es la razón de ser de la impartición de justicia (órgano de línea) y debe ejercerse de manera exclusiva y separada de la función administrativa. Esta dificultad está directamente asociada a las presiones propias de las **exigencias de productividad**, como estándar de evaluación de la labor del Magistrado³¹. Si las dificultades en la duración y programación de audiencias se dan al interior de los Colegiados, con mayor razón es de esperar que dicha dificultad se potencie con un Administrador independiente que agende las audiencias.

²⁹ La experiencia de corporativización del Despacho existe en el ámbito civil. En el área penal tuvo una aplicación desafortunada en el pasado, por dos razones: a) su aplicación al modelo escrito; b) la motivación política que estuvo a la base de su conformación (Por ejemplo de la Sala de Derecho Tributario).

³⁰ A diferencia de otras experiencias no se ha previsto la figura del Comité de Jueces, cuyas dificultades ya han sido señaladas. Cfr. Baytelman, Andrés; Duce, Mauricio: Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Estado de una reforma en marcha; CEJA; Santiago de Chile 2003; p. 50 y ss.

³¹ Mensualmente, se deben remitir las estadísticas de producción de cada Magistrado, contabilizándose el número de incidentes resueltos que pongan fin al proceso, así como del número de sentencias emitidas. Este criterio cuantitativo es una variable de evaluación del Magistrado al pasar por el procedimiento de ratificación ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

Por otro lado, la reasignación de funciones jurisdiccionales y la concentración de las mismas en el órgano jurisdiccional tiene ciertamente un **impacto en el número, distribución y conformación del personal de apoyo jurisdiccional**. Primero, es de plantearse la cuestión si la conformación de un *pool* de asistentes en cada megadespacho disminuirá la necesidad de éstos, por lo menos en la misma magnitud actual. Esta disminución de la necesidad se vincula a las siguientes razones: a) En los juzgados ya no deberán tramitarse los incidentes, en cuadernos o carpetas, fuera de audiencia, siendo la decisión exclusivamente jurisdiccional; b) La función de investigación se traslada al Ministerio Público, disminuyendo sustancialmente la carga de trabajo, en los juzgados; c) En todos los órganos con función de juzgamiento o control, el papel del acta debe disminuir sustancialmente dando lugar a otras modalidades de registro; más aún en Lima que tiene mayor posibilidad de desarrollar métodos de trabajos automatizados; d) El trabajo de Despacho queda reducido a su mínima expresión.

Del mismo modo, la institución del **secretario o relator** desaparece o, por lo menos, adquiere otro perfil funcional. Dicho replanteamiento se sustenta en la modificación del criterio de adscripción permanente de un funcionario judicial al órgano jurisdiccional. En el esquema asumido en el *Reglamento del Nuevo Despacho*, las funciones de organización de audiencias recaerán en el Administrador. Las funciones de organización del expediente judicial, de fedatario judicial, diligenciamiento de notificaciones o de manejo del Despacho son transferidas a la **Unidad de Apoyo a Causas Jurisdiccionales**., conformada por un coordinador y por asistentes jurisdiccionales.

Sin embargo, estas modificaciones funcionales y de estructura no están bien definidas en el *Reglamento del Nuevo Despacho*: **(i)** Esta unidad es prevista en los juzgados de investigación preparatoria, unipersonales y colegiados pero no en las Salas Penales, que también realizan funciones juzgamiento (en apelación); **(ii)** Existen funciones como la dar fe pública de los actos procesales que se repiten en la Unidad para la realización de audiencias; **(iii)** La propia función del fedatario judicial constituye una reproducción del modelo escrito; **(iv)** Se mantiene el criterio de la administración del expediente judicial, cuando se señala que la Unidad de Apoyo a Causas Jurisdiccionales se encarga de organizar y mantener actualizado dicho documento; **(v)** Se duplican funciones entre el coordinador del Equipo para la realización de audiencias y los asistentes jurisdiccionales, como la de verificar la efectividad de los procedimientos de notificación o efectuar el registro de la audiencia, o realizar las coordinaciones para la asistencia de las partes al acto de audiencia.

En los documentos de gestión de la reforma penal no se ha perfilado suficientemente los cargos que serán necesarios para la implementación del nuevo modelo. En el *Marco Conceptual* se esboza el Perfil de los cargos de Administrador Judicial; Asistente Judicial; y Técnico Administrativo, pero no se definen los perfiles de los cargos de las unidades de Soporte Técnico o Custodia de Grabaciones y Expedientes³². De los cargos con perfil definido, sólo en el caso de los asistentes judiciales se requiere contar formación jurídica (bachiller o egresado de derecho). En los otros cargos, de acuerdo a la descripción del *Marco Conceptual*, se exige educación superior en administración y/o Ingeniería Industrial (Administrador Judicial); o educación secundaria o técnica (técnico administrativo).

³² Marco Conceptual del Despacho Judicial Penal (*Paper*); Lima 2006; p. 65 y ss.

La configuración de los cargos permiten vislumbrar una dificultad, de mayor relevancia en el caso de Lima: el consolidado de cargos existentes en el Distrito Judicial de Lima da cuenta de la existencia 162 secretarios judiciales; 127 asistentes judiciales; 51 especialistas legales; 52 asistentes de juez; 24 secretarios de sala y 22 relatores. Cargos que por su naturaleza, dentro del modelo vigente, no tienen razón de ser, o por lo menos con la misma magnitud. La reubicación o permanencia de estos servidores debe hacerse dentro de este contexto: **(i)** las funciones jurídicas son asumidas más directa y peeminentemente por los jueces; **(ii)** La labor de Despacho queda reducida al mínimo; **(iii)** La celeridad y concentración que implica la toma de decisiones en audiencia, disminuye el papel del asistente judicial; y **(v)** Las tareas de elaboración, corrección y suscripción del acta es disminuida y, a un futuro más mediato, sustituida por otro tipo de registro. Dentro de estas condiciones, entonces debe preverse una política de racionalización de personal. Racionalización que enfrentaría a una dificultad adicional: los regímenes laborales existentes en el PJ son rígidos y, eventualmente, costosos.

c) *Medidas para el redimensionamiento del área de apoyo jurisdiccional*

Los problemas sucintamente descritos pueden ser enfrentados, partiendo de una clara y decidida voluntad política de modernización³³. Toda reforma que se pretenda seria debe emprenderse con la visión de potenciar lo que sea necesario pero igualmente remover lo que no resulte acorde con la misma. En este sentido, es menester reconocer que urge un redimensionamiento del efectivo de funcionarios y servidores en área penal de Lima.

Para iniciar este proceso es necesario adoptar las siguientes medidas:

(i) Capacitar al personal respecto a las ideas clave de la reforma procesal penal, a fin de familiarizarlo con las características propias de la oralidad; en particular centrando la atención en el personal que potencialmente sea asignado a la unidad de apoyo a las causas jurisdiccionales.

(ii) Evaluar al personal de cara a las exigencias del nuevo modelo procesal, como criterio de reubicación o permanencia en el sistema.

(iii) Modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de adecuar los órganos y las funciones de éstos, a la lógica del nuevo modelo.

(iv) Designar provisionalmente a los relatores y secretarios de Sala como órganos jurisdiccionales, suprimiendo definitivamente la figura de la suplencia³⁴ en los cargos jurisdiccionales.

(v) Transferir o destacar parte del personal judicial al Ministerio Público, considerando las nuevas exigencias que requerirá el Ministerio Público y que estos requerimientos pueden ser cubiertos con un personal con experiencia.

(vi) Mejorar sustancialmente las remuneraciones del personal que ejecute la reforma procesal, considerando que una reducción de personal da mayores márgenes de mejora salarial³⁵.

³³ Cfr. Navarro Solano, Sonia: La gestión judicial: sus límites y posibilidades en la reforma judicial (*paper*).

³⁴ La suplencia consiste en asignar un cargo jurisdiccional a un Abogado externo al Poder Judicial. Es una decisión del Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima.

(vii) Asignar parte del personal que no forme parte de la ejecución de la reforma a los juzgados y Salas de liquidación de procesos.

V. SERVICIOS COMPARTIDOS Y PRODUCCIÓN DE AUDIENCIAS

a) *Situación actual*

En el modelo actual, la audiencia es un procedimiento limitado en la toma de decisiones jurisdiccionales. En realidad sólo se realizan dentro del proceso ordinario –como juicio oral–; de manera más limitada, en las “vistas de las causas” para resolver incidentes, o en la tramitación de las solicitudes de beneficios penitenciarios. Todo lo demás forma parte de lo que se denomina trabajo de despacho, en el que las áreas mencionadas en el acápite anterior, procesan la información para la expedición de resoluciones que luego son notificadas a las partes³⁶.

Además de la ausencia sensible de la Audiencia como método decisional en el modelo vigente, en los pocos casos en que se da, su calidad es relativa. En el proceso ordinario es cierto que se han introducido reformas para potenciar la oralidad. Pero estas reformas son cuantitativa y cualitativamente insuficientes. Se ha pretendido definir mejor los roles de los intervinientes en el juicio, posicionando al juez como tercero imparcial. Pero las propias limitaciones del sistema, determinan que este esfuerzo no genere frutos extendidos³⁷.

Las audiencias siguen realizándose en cascada porque aún no está asentada la idea que son las partes las que deben contribuir decisivamente a la concentración de los actos procesales. El Ministerio Público en Lima continúa con la idea que es la Sala la que debe proveer lo necesario para hacer comparecer a sus testigos o peritos. El registro de peritos judiciales funciona mal o nunca. No existe una adecuada selección de sus miembros; la rotación es casi inexistente. Los peritos muchas veces no concurren porque no está definido o resuelto por el PJ, el tema de sus honorarios profesionales. Cuestión que dentro de la reforma será responsabilidad de las partes que aportan los medios de prueba.

Las Audiencias para resolver incidentes son un remedo de ésta porque no son contradictorias; no generan decisiones inmediatas; se realizan a pedido de parte y son diminutas. Como factor de *training* de los jueces que no realizan audiencia no contribuyen en mucho.

Las Salas de audiencias son subutilizadas en Lima. Las aproximadamente 18 Salas de Audiencia disponibles para las Audiencias con reos en cárcel de las SP son utilizadas en un solo turno. No existe un sistema centralizado de programación de audiencias, sino por Establecimiento Penitenciario o por Sede Judicial. Ciertamente, la incorporación intensiva de la Audiencia como método de trabajo jurisdiccional va a incidir sustancialmente en el uso racional y eficiente de las Salas de Audiencia.

³⁵ Experiencias de modernización en otros ámbitos de la administración pública muestran que una política de racionalización de personal redundará en mejoras tanto de las condiciones de trabajo como de la eficacia de la organización reformada.

³⁶ Como veremos en el acápite VII del presente ensayo, esta forma de organización del trabajo sobrecarga el sistema de notificaciones.

³⁷ Para una visión crítica de algunas normas de transición, cfr. Espinoza Goyena, Julio: A propósito de la Ley de celeridad y eficacia procesal; Anuario de Derecho Penal 2004; p. 445 y ss.

Las Salas realizan audiencias en bloque para lo cual publican una tabla. La continuidad de las audiencias está sujeta a diversas contingencias que traban su desarrollo: inasistencia de procesados; testigos o peritos; concentración excesiva de audiencias; pedidos de las partes para tomar mejor conocimiento del caso; pertenencia de los miembros de un Colegiado a otro; citación simultánea de testigos técnicos o peritos a Audiencia.

b) Sistema de audiencias en el nuevo modelo

Los problemas advertidos en el modelo vigente deben ser revertidos o disminuidos en sus alcances con la reforma penal³⁸. Para ello debe considerarse que se van introducir algunas modificaciones en el número, concentración y dinámica de las audiencias. En este sentido presentamos algunas particularidades que trae consigo el nuevo modelo.

La idea central de la reforma procesal es la considerar a la Audiencia como mecanismo natural para la toma de decisiones. No sólo como instrumento de juzgamiento y sentencia, sino también como medio ejercer control en la investigación preparatoria. El Código Procesal Penal del 2004 alude a la audiencia a lo largo de su articulado, en innumerables oportunidades. Regula al detalle la dinámica de la audiencia de juzgamiento. Pero no se hace lo mismo con el resto de Audiencias. Esto ha determinado que se crea conveniente suplir este aparente vacío mediante un *Reglamento General de Audiencias*.

Como reflejo de la Audiencia de Juzgamiento se consolida la idea que toda audiencia cualquiera sea su tipo esta dominada por la oralidad y debe desarrollarse conforme a los principios de imparcialidad, publicidad, igualdad de partes; intermediación, contradicción y concentración. Un sistema de audiencias concebido acorde con estos estándares de desarrollo, tendrá ciertamente diversas consecuencias en su implementación; más aún en plazas tan grandes como Lima.

Los desafíos que deberá enfrentar la reforma en Lima pueden resumirse en los siguientes:

(i) Las Salas de Audiencia existentes deberán resistir una sustancialmente mayor cantidad de Audiencias. Las Audiencias control o de incidentes en general serán en promedio más cortas en su duración, a diferencia de las Audiencias de Juzgamiento que concentra una mayor cantidad de actos procesales.

(ii) Las Audiencias de juzgamiento deberán desarrollarse en un solo acto y, excepcionalmente, continuarse en periodos muy cortos entre una sesión y otra, a diferencia del sistema actual en el que las Audiencias se dividen en múltiples sesiones, interrumpidas normalmente de semana a semana.

(iii) Las Audiencias deberán ser programadas, dentro de la lógica del servicio compartido, conforme a criterios administrativos y no en función de los intereses del órgano jurisdiccional.

(iv) La dinámica del sistema de audiencias dependerá igualmente del método de trabajo que adopte el Ministerio Público (*pool* de fiscales; sistema de cartera) y el Ministerio de la Defensa.

³⁸ Cfr. Riego, Cristián; Vargas, Juan Enrique: Reformas Procesales Penales en América Latina; CEJA; Santiago de Chile 2005; p. 90 y ss.

En el Reglamento de Audiencias no se encara con la claridad deseada estos desafíos. En principio, se asume el criterio rígido del **acta** como único mecanismo de **registro del acto de audiencia**, el cual deberá ser elaborado por un “asistente jurisdiccional” (*sic*), leído y suscrito al final de la audiencia. Aun cuando se señale que ésta debe ser sintética se deja un espacio a la excepción expresa.

No obstante que se expresa la idea que la audiencia deba realizarse en **acto único**, se deja abierta la posibilidad que ésta sufra un receso para decidir cuestiones preliminares o incidentales (art. 5° del *Reglamento Audiencias*), pero en caso que se requiera de diligencias más extendidas se señala que se realice en la fecha más próxima posible. Excepción que si no es bien comprendida permitiría convertir en regla la interrupción de audiencias.

Una cuestión clave es la referente al **tiempo y modo de la toma de decisiones** en Audiencia. De acuerdo al *Reglamento de Audiencias*, una vez “Agotado el debate y las actuaciones procesales, el juez dictará la resolución...Lo hará en el acto de audiencia o postergará su decisión dentro de los plazos previstos en el Código, bajo responsabilidad. La postergación de la decisión será explicada por el juez en la audiencia” (art. 27). Esta regulación debilita de manera relevante la lógica y sentido de la oralidad y la publicidad de la audiencia. La postergación de la decisión no es excepcional y está sujeta a un control limitado (explicación pública de la decisión de no decidir y plazos perentorios). Es una puerta entreabierta a la delegación de funciones; en algunos casos, constituye una tabla de salvación del Magistrado que no esté preparado a las exigencias de la oralidad; por lo demás, como práctica jurisdiccional revierte en desmedro de la transparencia.

c) *Perspectivas de desarrollo*

Las limitaciones señaladas precedentemente no son insalvables, pues pueden superarse en el camino, en base a la experiencia observada en los Distritos Judiciales de similares características que el de Lima. Distritos como el de La Libertad o el Callao, cuya magnitud es válida como referente, podrían servir de laboratorios valiosos a Lima.

Con relación a la **disponibilidad de Salas** debe consolidarse la experiencia del uso compartido de Salas de Audiencia en los establecimientos penitenciarios. Sin embargo, deben introducirse algunas modificaciones en la gestión y programación de audiencias. Primero, la tarea de asignación de Salas de Audiencia debe recaer exclusivamente en el Administrador Judicial y no como sucede en la actualidad en el que el órgano jurisdiccional decide el ritmo y las fechas de audiencia, conforme a sus intereses. Segundo, deberá hacerse un uso intensivo de las Salas de Audiencia en cárcel, evitando los tiempos muertos (retraso en el traslado de los jueces; recesos arbitrarios; lentitud en traslado de procesado; citaciones simultáneas de testigos o peritos). Esto dependerá de la implementación, por parte de la Administración de un sistema de audiencia, en el que la información de la programación de audiencias se tenga en tiempo real.

Asimismo, debe desterrarse el sentido de pertenencia de las Salas de Audiencia ubicadas en la sede de las Salas de reos en cárcel y de reos libres³⁹, a efecto de destinarlas indistintamente al sistema de audiencia. En el caso de las Salas Penales Especiales, se tiene

³⁹ En el caso señalado se tiene que existen 10 Salas de Audiencia, además de 2 Salas que comparten 6 Salas Penales Especiales.

una experiencia positiva en el uso compartido de las dos Salas de Audiencia de la que disponen, en sede, los seis órganos colegiados. A este criterio, se aúna el hecho que las SP tendrán menos necesidad de realizar audiencia, o las que realicen serán más cortas (audiencias de apelación, por ejemplo). Estos ambientes deberán ser utilizados en prioridad por los JPC y, luego, por los JPU. Igualmente, los ambientes de los juzgados deberán adaptarse para la realización de audiencias simples, principalmente por los JIP, considerando minimamente la exigencia de publicidad.

La realización concentrada de Audiencias dependerá, entre otros factores de la disposición de las partes a adaptarse a las exigencias de la litigación, poniendo por ejemplo a disposición sus órganos de prueba; o evitando las conductas obstruccionistas. Pero, igualmente del órgano jurisdiccional para imprimirle dinamismo a las audiencias (manejo adecuado del debate), suprimir el ritualismo o el uso prevalente de la forma sobre el fondo. El acta debe estar sujeto a formatos predeterminados en su contenido y extensión promedio.

Es necesario modificar el criterio del *Reglamento de Audiencia* sobre el tiempo y modo de la toma de decisiones derivadas de la Audiencia. Una consecuencia esencial de la oralidad es la transparencia en la toma de decisiones del órgano jurisdiccional⁴⁰. La postergación motivada y perentoria de la decisión no es suficiente para garantizar la proscripción de la delegación de funciones. Aun en casos complejos que requieran de información adicional o de una decisión más reflexionada es posible exigir por lo menos que la decisión sea tomada públicamente, aun cuando su motivación pueda desarrollarse después del acto de audiencia. La instancia plural es por lo demás una garantía que las decisiones adoptadas en audiencia será revisada por el órgano superior.

VI. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE VS GESTIÓN DEL CASO

a) *Situación actual*

En el modelo escrito, la formación y administración del expediente son actividades exclusivas, excluyentes y centrales del servicio judicial. El expediente constituye la memoria que tiene el juez investigador y el juez colegiado de primera instancia (en caso de procesos ordinarios) para decidir sobre la responsabilidad de un procesado. Dentro de la lógica del modelo escrito, en el que no existen audiencias concentradas, y se delega funciones jurisdiccionales, es el único “medio objetivo” para que el juzgador se haga cargo del caso.

Por práctica administrativa, en el Distrito Judicial de Lima se asume que éste se conforma en dos partes: **expediente principal y cuadernos incidentales**. El primero a su vez está conformado por: a) El atestado policial y todo lo realizado en la investigación preliminar, a cargo del Ministerio Público; b) La instrucción con todo el acopio probatorio de la investigación judicial (incluidos todos los escritos, notificaciones, dictámenes fiscales; resoluciones de fondo o de mero trámite); los escritos y el caudal probatorio aportado por las partes y los dictámenes del fiscal de la instancia superior y la resolución que cierra la etapa intermedia; y c) Las actas de la audiencia, conteniendo todo lo suscitado en las sesiones de audiencia, incluidas las resoluciones y declaraciones de los procesados y los sujetos de prueba. Los cuadernos incidentales se forman para abordar asuntos que deben

⁴⁰ Con la consiguiente consecuencia de originar la obligación de los Magistrados de destinar un horario para la atención de los abogados.

tramitarse sin interrumpir el curso del expediente principal, que a su vez contienen además del pedido escrito de la parte que lo formule, copias de la documentación que existe en el expediente principal.

El expediente principal se va conformando dentro de una lógica de sucesión temporal y bajo el criterio que todo lo aportado por las partes o lo producido en las diligencias internas o externas forme parte de éste. Constituye una labor-deber principal del personal de apoyo jurisdiccional el tener debidamente formado el expediente; con la foliatura en números y letras actualizada; el personal de apoyo invierte tiempo en el cosido del expediente, labor que no corresponde a su formación; debe estar accesible a las partes que deseen consultarlo⁴¹; si el expediente es remitido al Ministerio Público para los pronunciamientos de fondo, el juzgador está impedido de pronunciarse⁴². El expediente debe ser trasladado físicamente a los lugares de juzgamiento, en cada sesión de audiencia (juicio oral)⁴³, con el consiguiente despliegue de espacio, tiempo y riesgo de pérdida o deterioro. Como el acopio de documentación es muchas veces ampuloso deben formarse cuadernos que hagan más manejable su lectura. Cuando se culmina una etapa del proceso, se incorpora al expediente principal los cuadernos incidentales. Si el proceso principal, se anula por alguna circunstancia, los expedientes que dan cuenta del proceso anulado, siguen formando parte del expediente en curso⁴⁴.

En la formación y administración de los cuadernos incidentales se sigue la misma lógica y se generan los mismos vicios, aunque con algunas particularidades. No existen formatos para tramitar la formación de los cuadernos. El personal de apoyo forma el cuaderno conforme a su buen entender o lo que le indique la parte promotora del incidente. No siguen un orden predeterminado en la compaginación de la información. Esto genera cuadernos ampulosos o diminutos. Los primeros exigen mayor tiempo en su análisis o diferencias en la formación del criterio decisorio⁴⁵. Los segundos dan lugar a la expedición de cuestiones previas para mejor resolver el incidente, con la generación de tiempos muertos y pasos administrativos superfluos. Las partes además de lo expresado en una Audiencia –sin acta- convocada para este fin pueden presentar documentación escrita que abone a su pedido. El fiscal emite siempre dictamen escrito (en los casos previstos legalmente), pues nunca participa de la audiencia incidental.

Esta breve descripción del expediente judicial genera disfunciones muy serias en el sistema penal: **(i) Produce actividades que por rutinarias, improductivas, costosas y**

⁴¹ La lógica de la tramitación del expediente ha generado un vicio adicional, a partir de una decisión de la Corte Suprema que pretende dizque garantizar el derecho de defensa de las partes: la obligación de entregar copias del expediente (una vez terminado el carácter reservado del proceso), incluidas las actas de audiencia a quien lo pida, con el consiguiente costo en tiempo y papel para expedirlo.

⁴² El MP no obstante que está sujeto a plazos para pronunciarse sobre la materia objeto de dictamen, excede con amplitud dichos plazos. Existen casos clamorosos en los que el procesado detenido se encuentra en esta situación por meses, sin que se haya realizado ninguna actuación de fondo, por estar el expediente en el MP.

⁴³ La Audiencia teóricamente se debe realizar en acto único. En la práctica se divide en múltiples sesiones de audiencia. En el caso de procesados en cárcel, la Sala o el juez debe trasladarse con el expediente al centro donde éste se encuentre recluido.

⁴⁴ Existen procesos en los que la sucesiva anulación de los mismos han generado expedientes superiores a los cien mil folios. En procesos mediana o altamente complejos los folios se cuentan por decenas de miles.

⁴⁵ Ejemplo: En la resolución de un incidente de apelación sobre detención preventiva (al inicio del proceso), según como esté formado el cuaderno incidental, habrán magistrados que tomen en cuenta únicamente los resultados de la investigación preliminar o también las declaraciones del procesado en la investigación judicial.

numerosas se convierten en principales en el quehacer judicial (compaginado, cosido, foliado, marcado, fotocopiado, empaquetado, traslado, elaboración de actas, formación de falsos expedientes...); **(ii)** Consolida una **cultura de adicción o culto al expediente** en los juzgadores, personal de apoyo e incluso en las partes. Los magistrados que conocen en juicio de un proceso, se sienten inseguros para afrontarlo (sobre todo como Director de Debates) si no han leído previamente el expediente. Si tienen perfil inquisitivo no se sentirán en condición de interrogar al procesado sin un procesamiento previo de la información que contiene. En estas condiciones se contaminan y prejuician, perdiendo su condición de terceros imparciales. El personal de apoyo tramita un expediente y pierde conciencia de la visión y misión de su actividad. La reserva y exclusividad en la tramitación y administración del expediente, genera prácticas de corrupción (venta de copias, mutilación de expedientes; destrucción u ocultamiento de expedientes). Las partes estiman erróneamente que cuanto más presencia tengan en el expediente mayor será su posibilidad de éxito en el proceso. El Ministerio Público no tiene formatos para la elaboración de sus dictámenes produciendo escritos nebulosos, criptográficos, densos, desordenados, contradictorios, inconducentes, errados... dando lugar a más tiempos muertos debido a la devolución del expediente al MP, por contener errores insalvables (acusar por delitos que no fueron investigados; invocan artículos del CP que violan el principio de legalidad; solicitan penas acumuladas por cada delito...); **(iii)** El desconocimiento del representante del MP del expediente, no obstante organizarse de acuerdo al **sistema de cartera**, torna engorroso el desarrollo de la audiencia (intervenciones diminutas, impertinentes o inconducentes). Esto se debe a que el Fiscal que interviene en juicio no necesariamente es el que prepara los dictámenes.

Ciertamente, todos estos vicios que hemos señalado no son privativos de nuestra realidad judicial. Ello se reproduce con la misma lógica, seguramente con matices, en otras latitudes. Sin embargo, es de preguntarse si se pueden superarse con la reforma emprendida.

b) Formación, contenido y rol del “expediente judicial” en la reforma

El expediente sigue vigente en la reforma. Su papel es ciertamente más limitado pues se forma a partir de la decisión de ir a juicio. El reconocimiento de su vigencia no cierra las puertas a la digitalización futura de la información. La formación del expediente, según el *Reglamento del Expediente* debe realizarse bajo los **principios** de contradicción, oralidad, imparcialidad e intermediación. El expediente, en la concepción de la reforma, estará constituido por el **Cuaderno para el Debate** que contendrá el auto de enjuiciamiento, el auto de citación a juicio, los registros que se realicen durante el juicio oral y las resoluciones que se dicten hasta la sentencia. Asimismo, contendrá **anexos del Cuaderno** que contendrá, entre otros, las “cosas y objetos (*sic*) que hayan sido introducidos como prueba anticipada o durante el juicio oral, salvo que sus características no lo permitan” y el registro magnetofónico o audiovisual de todas las sesiones del juicio oral, si fuera el caso” (art. 6° del *Reglamento de Expediente*).

Ahora bien, la forma como ha sido configurado el expediente presenta algunas limitaciones que mal administrados pueden reproducir la cultura adictiva al expediente. Primero, los principios que se enuncian como referencia para la formación del expediente no son los únicos, ni necesariamente los más idóneos para este fin. Evidentemente, los

principios de oralidad, contradicción, inmediación e imparcialidad tienen una incidencia en esta tarea, pero sería cuestión de evaluar si estos se concretan en las normas que regulan el tema.

Puede objetarse por ejemplo que los principios de contradicción e imparcialidad van a contracorriente de la de un expediente limitado en su extensión ¿En nombre de estos principios debe admitirse sin más todos los escritos que presenten las partes, pues una observancia estricta de la contradicción en igualdad de condiciones excluye la incorporación unilateral de los mismos? Por otro lado, qué lugar ocupan los principios de celeridad, economía procesal o eficacia en la formación del expediente? Esto excluiría por ejemplo la acumulación repetida de documentos en el expediente. La cultura de la suspicacia condiciona la idea que todo debe constar en el expediente.

En el propio *Reglamento del Expediente* se reproduce los mismos vicios del expediente que pretende disminuir. El Cuaderno para el Debate contiene los registros del juicio oral. A continuación, en el Anexo del Cuaderno para el Debate también señala que “si fuera el caso” dicho anexo deberá contener la misma información. Esta excepción deja abierta la posibilidad de convertir en regla lo que supuestamente es considerada como excepción. No es necesario que se introduzcan este tipo de reglas generales si lo que se quiere es rezagar el papel de expediente a su mínima expresión.

Hay normas tan obvias o evidentes que dan cuenta de la limitada visión del reformador en este tema. En este sentido se dice que “el expediente judicial también contendrá los actuados que se realicen en la etapa impugnatoria” (art. 10.1 *Reglamento del Expediente*). El propio *Reglamento del Expediente* pareciera que se hubiera elaborado sin conexión a la lógica del *Reglamento del Nuevo Despacho Judicial* cuando se menciona la institución del Secretario que debe dar cuenta de la impugnación formulada; institución que como se ha señalado desaparece en el nuevo modelo procesal.

En la nueva concepción del Expediente no se corrige el vicio ya señalado en la formación de los cuadernos incidentales cuando se señala que “...el Cuaderno de Impugnación se formará sobre la base de lo remitido por el órgano jurisdiccional cuya resolución fue objeto de impugnación” (art. 10° del *Reglamento de Expediente*). Esto es, no existe ningún criterio objetivo que señale los documentos que debe contener el cuaderno impugnatorio, atendiendo precisamente a los principios antes señalados.

En el *Reglamento del Expediente* se regula sobre cuestiones evidentes como que la terminación anticipada debe tener un cuaderno especial. Lo mismo puede señalarse de la existencia de un cuaderno de colaboración eficaz.

En general, en el *Reglamento del Expediente* se prevé la existencia de seis cuadernos especiales y un cuaderno para el debate. No se prevé ninguna norma para digitalizar la información impresa. Tampoco se señala nada con relación a la evitación de la reproducción doble de información impresa o a la utilización de procedimientos más simples y rápidos de compaginación. Es cierto que esto puede ser desarrollado en instrumentos de gestión internos más simples, pero simbólicamente podían haber sido esbozados de manera genérica en el Reglamento. El PJ tiene como mal endémico la escasez de papel. La reforma puede contribuir a paliar esta carencia generando respuestas más simplificadas para el registro de lo actuado en audiencia.

c) *Reformulación de la concepción del expediente*

Consideramos que la reforma debe dar respuestas más puntuales a la idea de desterrar el expediente como fuente de información primordial para la toma de decisiones.

En este sentido debe ampliarse el listado de principios para su formación. Tienen que crearse documentos formateados que contribuyan a sintetizar la información que debe ser compilada y procesada para resolver los temas principales y accesorios.

El acta si bien es concebida como un formato, debe ceder progresivamente paso a la información registrada en otros medios. Finalmente no se entiende en qué sentido el acta contribuye al principio de seguridad jurídica en un escenario en el que los controles se sustentan en la publicidad, la intermediación o la concentración de los actos procesales. El acta tiene sentido en el modelo escrito que, además, supone la prolongación de la audiencia en múltiples sesiones de audiencia.

Por lo demás, las observaciones que se hacen al acta tienen una presencia muy limitada en la valoración que haga la instancia revisora de la decisión. Queda en todo caso como testimonio de algún aspecto del juicio que quiera ser cuestionado los registros que se hagan de la audiencia. Fedatario de estos actos es el propio registro audiovisual, considerando que la mayor parte de los actos procesales se realizan en acto público con intervención de las partes.

VII. SISTEMA DE NOTIFICACIONES

a) Problemas vigentes

Dentro del modelo actual, el sistema de notificaciones y comunicaciones presenta serias disfunciones. alguna de ellas ha sido paliada en sus efectos con la introducción de la obligación de las partes de proveer a la identificación y ubicación de los testigos que ofrezcan como medio probatorio.

El sistema vigente prevé como único mecanismo natural y válido de notificación o comunicación la cédula escrita que puede ser entregada o difundida de diversos modos. Dentro de este contexto, está sujeta al cumplimiento de formalidades para que tenga efecto.

Dado que la toma de decisiones se realiza en su mayor parte en trabajo de Despacho, la notificación escrita es el principal instrumento de comunicación del órgano jurisdiccional con las partes; órganos de prueba u otras instancias. Esto implica que el acto de notificar desde la elaboración del instrumento de notificación hasta la entrega formal de la misma sea una actividad principal de los órganos de apoyo jurisdiccional. En términos de tiempo este sistema es una rémora que condiciona el ritmo de los actos procesales; en particular de las sesiones de audiencia de juzgamiento (se requiere por ejemplo como mínimo plazo de notificación de un testigo o perito, tres días hábiles).

En un ámbito geográfico tan extenso y enrevesado como Lima Metropolitana el sistema actual es ineficiente e ineficaz, porque compromete ingentes recursos del PJ, y recursos externos como la Policía, cuya función no es precisamente la de notificar. Muchas veces, los cargos de notificación no son devueltos en la siguiente sesión de la Audiencia, dando lugar a su postergación. El sistema es costoso en tiempo y dinero por el desplazamiento de los notificadores. Genera igualmente espacios para prácticas de corrupción (notificaciones frustradas, simuladas o inexistentes).

En la actualidad no existen normas que obliguen a las partes y, en especial, a la abogados a adscribirse a una Casilla centralizada que facilite el acto de notificación. El

Colegio de Abogados de Lima en este sentido no ha masificado entre sus miembros el uso de casillas postales.

Un condicionante cultural limita además la búsqueda de la eficacia en la notificación. La observancia de la formalidad dificulta la introducción de prácticas innovadoras en este ámbito. Pero también la repetición de diligencias con los notificados desincentiva su asistencia por los costos en tiempo y dinero que esto supone.

b) *Reformulación de criterios en la Reforma*

La dinámica misma del proceso penal, bajo el nuevo modelo, genera consecuencias importantes en el ámbito de las notificaciones. Un primer impacto que el nuevo modelo trae consigo es la disminución sustancial de los actos de notificación. Es cierto sin embargo que la introducción masiva de audiencias y, con ello, la obligación general de convocar a las partes a cada una de ellas puede hacer relativa esta afirmación.

Como sucede en los *Reglamentos de Audiencia o del Expediente*, en el *Reglamento de Notificaciones* se vincula esta actividad a la observancia de principios como el de literalidad; celeridad, economía y eficacia (art. 3°).

Una primera inconsecuencia con este artículo puede derivarse de la norma que señala que rige en lo pertinente para el acto de notificación lo previsto en el Código Procesal Civil.

No se prevé el uso obligatorio de otras formas de notificación, como el correo electrónico o la casilla postal o el facsímil u otro medio idóneo. Su aceptación como modalidad de notificación queda sujeta a la voluntad de los sujetos procesales (art. 6.3 del *Reglamento de Notificaciones*). No es claro el *Reglamento de Notificaciones* sobre la prioridad en el uso de estas formas de notificación, en caso de aceptación voluntaria. Sólo se dice que “La entrega en casos autorizados, también podrá hacerse en una casilla postal, dirección electrónica o por medio de facsímil o cualquier medio idóneo” (art. 7°). Si ya existe autorización por los sujetos procesales no se entiende cómo estas formas de notificación no sean exclusivas y excluyentes de la notificación tradicional.

Es sin embargo conveniente que el *Reglamento de Notificación* prevea el uso de formato tanto de la notificación misma como de la constancia de notificación (arts. 8° y 11°).

c) *Perspectivas de desarrollo*

En general, la intensidad y las formas de las notificaciones y comunicaciones van a experimentar cambios importantes cuando se implemente la reforma en Lima. Deben corregirse en nuestro criterio algunos aspectos del *Reglamento de Notificaciones*.

Los principios esbozados como rectores en este ámbito deben tener mayor concreción en la práctica. En este sentido es menester reforzar la presencia de las formas de notificación alternativas a la tradicional. Lima está en principio en condiciones mínimas para soportar el uso del correo electrónico como medio de notificación usual.

Las partes pueden asumir como compromiso con el nuevo modelo obligaciones como las de facilitar y simplificar las formas de notificación que además son verificables y

válidas. Es posible masificar el uso de la casilla postal como medio alternativo al antes mencionado.

Por otro lado, las comunicaciones a personas diferentes de los sujetos procesales no debe estar sujeta a las mismas exigencias formales de las notificaciones. El principio de eficacia y celeridad debe presidir la actuación del órgano de apoyo para su convocatoria.

VIII. CONCLUSIONES

Son múltiples los desafíos que deberá afrontar la implementación de la Reforma Procesal en Lima. Se trata de un proceso complejo y relativamente imprevisible si no se conocen los escenarios que puedan configurarse cuando la Reforma se inicie en la Capital.

Sin embargo, la mediatez del proceso de implementación en este Distrito es también una ventaja. Las labores de monitoreo y evaluación que se haga en este proceso en otros Distritos Judiciales, puede ir desbrozando el camino para Lima Metropolitana. La complejidad del proceso de implementación en un medio como el estudiado, puede simplificarse con la compartimentación del Distrito Judicial actual en tres.

La aceleración en el proceso de implementación de los Distritos Judiciales de Lima Centro, Este y Sur puede igualmente acelerar el inicio de la aplicación de la Reforma Procesal en Lima Metropolitana.

Sin embargo, debe comenzar a atacar la carga procesal efectiva y potencial previendo la utilización adelantada de procesos de liquidación progresiva de causas con el modelo vigente.

Los defectos o limitaciones observadas en los documentos de gestión elaborados para la reforma, y su posible impacto en el Distrito Judicial de Lima pueden ser superados preventivamente, constituyéndose el tiempo en un recurso valioso para la implementación de la reforma.

La mayor parte de las medidas propuestas para superar estas debilidades de implementación no requieren del uso intensivo de recursos financieros, si existe conciencia que el modelo vigente es costoso por las externalidades que produce.

Ciertamente, habrán aspectos de la reforma que requerirán una férrea voluntad política para su puesta en vigencia. Pero al mismo tiempo deberá hacerse un uso inteligente del consenso como recurso de política pública; en especial, en el desarrollo de una política de racionalización de personal, o del compromiso de otras instituciones como el Colegio de Abogados, la Defensoría de Oficio o el Ministerio Público, con las exigencias de la reforma.

En consecuencia, el uso ponderado y racional de cada uno de los recursos de la política de implementación dependerá la suerte de la reforma en Lima y, por ende, en el Perú.

ANEXO 1

AREA JURISDICCIONAL: REDISTRIBUCIÓN FUNCIONAL

FUNCIONES en el código procesal penal	1940 J.P.	1940 S.p.	2004 J.I.P.	2004 J.P.U.	2004 J.P.C.	2004 S.P.	OBSERVACIONES
Apelación de Faltas	√			√			Las sentencias son emitidas por Jueces de Paz
Investigación de delitos	√						Función trasladada al Ministerio Público
Medidas cautelares	√		√				
Apelación de medidas cautelares		√				√	
Prueba anticipada			√				Función no prevista en el modelo antiguo
Control de etapa intermedia		√	√				
Resolución de Incidentes	√						En el modelo acusatorio se resuelve dentro de la audiencia
Apelación de incidentes		√					En el modelo acusatorio se resuelve con la impugnación
Sentencia en proceso por delito menor	√			√			CPP 1940: proceso sumario / CPP 2004: delitos con pena < a seis años de ppl
Apelación de sentencia en proceso por delito <		√			√		
Contienda de competencia		√				√	
Recursos de Queja		√					
Sentencia en proceso por delito mayor		√			√		CPP 1940: proceso ordinario / CPP 2004 delitos con pena = o > a seis años de ppl
Apelación de sentencia en proceso por delito Mayor						√	En el modelo antiguo es competencia de la Corte Suprema
Ejecución de sentencia			√				En el modelo antiguo es competencia de jueces especiales
Beneficios penitenciarios	√			√			
Apelación en caso de beneficios penitenciarios		√				√	

Leyenda:

JP Juez Penal
SP Sala Penal
JIP Juez de Investigación Preparatoria

JPU Juez Penal Unipersonal
JPC Juez Penal Colegiado
ppl Pena privativa de libertad