

**ACTA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS**

**VIGESIMA SESIÓN ORDINARIA
(27 de Marzo de 2007)**

**PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA 2006
PERIODO LEGISLATIVO 2006-2007**

En Lima, a las 15 horas con 40 minutos, del día 27 de marzo de 2007, en el Hemiciclo del Congreso de la República, con la asistencia de los señores Congresistas: Raúl Castro Stagnaro, Presidente; Elías Rodríguez Zavaleta, Secretario; Javier Velásquez Quesquén, Mauricio Mulder Bedoya, Tula Benites Vásquez, Víctor Sousa Huanambal, Alejandro Rebaza Martell (Accesitario), y Cecilia Chacón De Vettori (Accesitario). Con el quórum reglamentario se dio inicio a la Sesión.

Presentaron licencia los señores Congresistas: Aldo Estrada Choque, Santiago Fujimori Fujimori, y Juana Huancahuari Páucar. Asimismo, dispense su inasistencia la señora Congresista Elsa Canchaya Sánchez.

Durante el transcurso de la Sesión se hicieron presentes los señores Congresistas: Rosario Sasieta Morales y Cayo Galindo Sandoval.

APROBACIÓN DEL ACTA:

El Presidente, dio cuenta, a los señores congresistas que en la sesión ordinaria anterior, se dispense de aprobación el Acta de la décimo novena sesión ordinaria del día 13 marzo de 2007.

El Congresista Mauricio Mulder Bedoya, indicó que en la sesión anterior, solicitó dispensa, por lo cual pidió que se consigne ese hecho en el Acta.

El Presidente, manifestó que se procedería a atender el pedido del Congresista Mulder.

DESPACHO:

El Presidente, expresó que se había distribuido a los señores congresistas la sumilla de los documentos recibidos y remitidos por la Comisión, entre los que se encuentran registrados los Oficios Núms. 154 y 184, provenientes de Oficialía Mayor, en los que se remite la dación de cuenta del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros, respecto de la promulgación de siete decretos supremos sobre declaratoria del estado de emergencia en diversos lugares del país, así como los siete proyectos de ley ingresados durante el transcurso de la semana pasada.

INFORMES:

El Presidente, informó a los señores congresistas que el viernes 16 de marzo del año en curso, se efectuó la reunión de trabajo de asesores de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, para continuar con el análisis del proyecto de ley sobre Carrera Fiscal, contando con la presencia de la Fiscal Suprema, Gladis Echaiz.

Asimismo, dio cuenta que la congresista Rosario Sasieta, había solicitado la ampliación de la presentación del Informe de la Subcomisión de Trabajo sobre la situación sociojurídica de las denuncias por violaciones sexuales; por lo que el tema pasaría a la orden del día.

Además, precisó, que mediante Oficio N.º 1559-2006-2007, Oficialía Mayor remitió a la Comisión de Justicia, la Moción de Orden del Día N.º 900, suscrita por los miembros del Grupo Parlamentario Unión por el Perú, mediante la cual proponen ratificar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, garantizar la obligación de mantener al Perú como Estado parte de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y su sometimiento a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Indicó el tema pasaría al Orden del Día.

Asimismo, informó, que la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Humanitario (CONADIH), mediante Oficio N.º 003-2007-JUS-CLDHSE-CONADIH, informó que en sesión ordinaria acordaron proponer al Congreso de la República su incorporación a CONADHI en calidad de miembro observador. Indicó que dicho tema pasaría al Orden del Día.

PEDIDOS:

La Congresista Tula Benites Vásquez, solicitó que en la Orden del Día, se proceda a debatir como primer el Proyecto N.º 935/2006-PE, de autoría del Poder Ejecutivo, referido a la Implementación del Código Procesal Penal.

Respecto al tema, el Presidente, comentó que se habían distribuido a los señores congresistas una agenda ampliada, que contenía el pedido formulado por la congresista Tula Benites, referido al predictamen recaído en los Proyectos de Ley números 166/2006-MP, 935/2006-CR, y 1083/2006-PE, los que proponen modificar el artículo 18.º del Decreto Legislativo N.º 958 que regula el proceso de implementación y transitoriedad del nuevo Código Procesal Penal referente a la adecuación de denuncias y liquidación de procesos en la etapa de investigación.

El Congresista Víctor Sousa Huanambal, respecto a la solicitud de la Congresista Benites, indicó además que en su calidad de Presidente de la Sub - Comisión de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal, había preparado un dictamen que

se encuentra, avanzado en un 80%. Asimismo, planteó como cuestión previa, que se invite al Decano del Ministerio Público de Huaura, de la Defensoría de Oficio de Huaura y el Presidente de la Corte Superior de Huaura, para que informen sobre la implementación del nuevo código procesal penal, en dicho distrito judicial, en razón que la modificación del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 958, habría generado una serie de problemas de adecuación en los procedimientos anteriores al Nuevo Código.

El Presidente, pidió que el pedido del Congresista Sousa se trate en la Orden del Día. Seguidamente sometió a votación el pedido de la Congresista Tula Benites, para efectos de priorizar en la sección Orden del día, el debate del predictamen sobre la implementación del Nuevo Código Procesal Penal. Aprobándose por mayoría con el voto de los señores Congresistas: Raúl Castro, Mauricio Mulder, Tula Benites, Alejandro Rebaza, Rosario Sasieta, Elías Rodríguez. Y con el voto en contra de los señores Congresistas: Víctor Sousa y Cecilia Chacón.

ORDEN DEL DÍA:

El **Presidente** concedió el uso de la palabra a la Congresista Tula Benites Vásquez para que proceda con la sustentación del predictamen de Implementación del Código Procesal Penal.

La **Congresista Tula Benites Vásquez**, manifestó que el Nuevo Código Procesal Penal, se implementaría en el distrito judicial de La Libertad, el primero de abril del año en curso; mediante el cual se trata de propender a una justicia penal objetiva, que logre y asegure celeridad, eficiencia en la administración, una efectiva tutela a la víctima y garantía de los derechos fundamentales de las personas.

Asimismo, indicó que lo que se pretende es la gradualidad que trae consigo la necesidad de un procedimiento gradual para la estructura del proceso penal en el nuevo modelo y la denominada carga cero, que postula una segunda organización judicial, que habrá de encargarse de la conclusión y consolidación de los procesos judiciales bajo el ordenamiento penal que se deroga. Añadiendo que la denominada carga cero, resulta de vital importancia para la correcta y eficiente implementación del nuevo Código Procesal Penal; porque existe la necesidad de asegurar una organización judicial exclusivamente diseñada para el conocimiento y la aplicación del nuevo modelo que irá consolidándose a una práctica distinta y a una cultura procesal acusatoria - adversarial.

Respecto a la liquidación, ésta forma parte de la reforma en materia procesal penal, por lo que es necesario que exista una segunda organización judicial, que vaya poco a poco encargándose de la conclusión o liquidación de los procesos bajo el modelo antiguo; de tal forma que no pueda generar controversia que asegure una descarga gradual y que pueda contribuir a que se pueda apuntar hacia las nuevas prácticas del

modelo adversarial, mientras que el modelo antiguo desaparezca y contribuya a la eficacia del nuevo.

En relación al Distrito Judicial de La Libertad, en la actualidad, se estima que existen en promedio 16 mil procesos penales, de los cuales 8 mil se encuentran en reserva y 8 mil en trámite, la idea es descargarla progresivamente hasta que finalmente todo el procedimiento, se pueda concentrar en el modelo vigente.

Finalmente, expresó que las normas de adecuación procesal previstas en el Decreto Legislativo N.º 958, que regula el proceso de implementación y transitoriedad del nuevo Código Procesal Penal, no permiten la consolidación de una cultura administrativa basada en el sistema de audiencias orales, pues obliga aún a los empleados a seguir organizando los casos en base a los expedientes, manteniendo así la presencia del modelo mixto inquisitivo, por lo que la tarea fundamental consistirá, en hacer funcionar el modelo acusatorio, desde el primer día de su entrada en vigencia, y brindarle así a la sociedad la celeridad, la eficiencia y la seguridad para mantener la confianza y la credibilidad en una administración de justicia.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, expresó que el problema de la implementación del Nuevo Código Procesal Penal, se encuentra en los jueces, porque son ellos los que tienen que remitir a la Fiscalía los procesos en el listado en que se encuentran y de los que se quedaron sin ninguna carga procesal. Ahí se observa el primer problema en la adecuación del nuevo modelo procesal.

En ese sentido, manifestó que según la experiencia del distrito judicial de Huaura, lo primero que pasó fue que el 100% de expedientes, el 80% se fue a ampliación; sobre el 14% se produjeron acusaciones, en 3% hubieron abstenciones de acusación y en un 2% terminaciones anticipadas; pero a medida de que fueron avanzando los meses la situación fue cambiando. En la actualidad, en Huaura, el 80% de la carga que tenía la Fiscalía se ha convertido en acusaciones, es decir, han sido trasladados al Poder Judicial, entonces, ha empezado a funcionar la adecuación establecida con muchos problemas, los que surgen al mantener dos procedimientos paralelos, uno basado en el tema del criterio de conciencia, el inquisitivo; y el otro, basado en la sana crítica sobre las pruebas actuadas. En consecuencia, el problema lo tendrá la Corte Suprema al analizar la jurisprudencia en los dos casos, la Corte Suprema ¿tendrá que resolver un proceso con un procedimiento inquisitivo, y otro adecuado al nuevo procedimiento garantista?.

Agregó, que como Presidente de la Sub Comisión de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal, el tema de la adecuación del nuevo modelo, es un tema fundamental, que iba a ser tratado en el dictamen preparado por dicha sub comisión, en ese sentido, considero que deberían haberle pedido opinión, al menos con un día de anticipación respecto al predictamen en análisis.

La **Congresista Rosario Sasieta Morales**, sugirió que se invite a la Ministra de Justicia, y el Presidente de la Corte Suprema de Huaura, para que expongan, los alcances del Nuevo modelo Procesal Penal materia de debate, ante el Pleno del Congreso, en la fecha que se fije para tratar el tema.

El **Congresista Alejandro Rebaza Martell**, manifestó que en el mes de julio del año 2004, se promulgó y publicó el nuevo Código Procesal Penal, que establece una nueva estructura para ese proceso y por lo tanto su implementación y transitoriedad debería manejarse adecuadamente. Indicó que era el autor del Proyecto de Ley N.º 935 que ingresó el 29 de enero de 2007 y que coincide con la propuesta del Poder Ejecutivo; y que en todo caso, la diferencia entre los proyectos, está en los alcances del artículo 18 del Decreto Legislativo N.º 958, que es el que aprueba el proceso de implementación del nuevo código, en el extremo que no se asume la modalidad de la carga cero; que ha dado como consecuencia que toda la carga procesal se traslade a las fiscalías a efectos que éstos se adecuen a la nueva estructura del proceso penal.

En ese sentido, indicó que resulta mucho más conveniente partir del principio de la carga cero, que quiere decir que todos los procesos penales de los distritos judiciales, que se instauran en razón de los delitos que se hayan cometido después de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal, tienen que ceñirse a este instrumento, entre otros aspectos. De esa manera se hace un corte y una distinción clara entre todos los procesos que deben concluir con el mandato del Código de Procedimientos Penales y todos aquellos que deben sujetarse al nuevo Código Procesal Penal.

La **Congresista Tula Benites Vásquez**, indicó que se debe tener presente que el distrito judicial de Huaura, es tan solo un referente del funcionamiento del nuevo modelo procesal penal. Asimismo, indicó que el tema es de carácter urgente, por eso, debe ser atendido el predictamen en la presente sesión.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, procedió a dar lectura a un extracto del predictamen trabajado por la sub comisión que preside, respecto al resultado de la adecuación de las causas, señalando que : *"Al igual que en el tema de las notificaciones, lo regulado por los artículo 17.º y 18.º del Decreto Legislativo 958, que obliga a los fiscales y jueces a liquidar y adecuar las causas, que a la fecha se hallaban sin sentencia o con término de instrucción, fue un factor que causó especial alarma en el Ministerio Público y preocupación en la Corte Superior de Justicia de Huaura, y que originó incluso que la primera institución presentara al Congreso de la República una iniciativa legislativa solicitando la derogatoria del artículo 18.º del dispositivo aludido.*

A setiembre y octubre del 2006 había unanimidad de criterios, entre fiscales, jueces y abogados, sobre a la amenaza que sobre el éxito del Código Procesal Penal suponía la adecuación de procesos heredados de la vigencia del Código de Procedimientos Penales, y

que se apreciara en las declaraciones escuchadas en las distintas sesiones ordinarias de la subcomisión.

A marzo del 2007, al haberse ya adecuado el grueso de la carga pasiva del anterior código por parte del Ministerio Público, quien da cuenta que del total de 3 mil 705 expedientes para adecuación se han tramitado ya 2 mil 505 al mes de enero del año 2007.

Los problemas derivados de la adecuación de causas, más allá de la sobrecarga que ello implica, argumento que ha sido muy enfatizado, radican en lo fundamental en razones de coherencia, cuestiones de prueba e impunidad.

Respecto a lo primero se ha exigido a los fiscales y jueces implementadores que tomen en cuenta instrucciones seguidas con la lógica del sistema inquisitivo y que las valoren con criterios propios del sistema acusatorio, generando ello un esfuerzo de incoherencia conceptual marcado si es que los fiscales no pedían ampliación de investigación para copiar nuevos elementos de prueba, lo cual alargaba los plazos de las causas antiguas ya vencidos en demasía.

En cuanto a la segunda razón, los medios de prueba en su mayoría no estaban ya expeditivos para ser incorporadas a fin de fortalecer la pretensión persecutoria del Ministerio Público, generando ello un contexto de procesos penales probatoriamente deficitarios, lo que nos conducían necesariamente a la tercera razón argumentativa la impunidad de los agentes de la mayoría de las causas.

El manejo de la adecuación de causas, vía liquidación por archivamiento, terminación anticipada con acuerdos reparatorios, en ampliación de investigación o al inicio de la audiencia de juicio o por sentencia ha tenido satisfactorios resultados, teniéndose en la actualidad una carga procesal aceptable, tanto de la perspectiva judicial y, con más razón, de la perspectiva fiscal".

El **Congresista Mauricio Mulder Bedoya**, manifestó que una vez más se estaría trabajando en el Congreso de manera ajustada, dado que los plazos se vencen y obligan a tomar decisiones que probablemente no sean las más correctas y, que no tengan incluso los niveles adecuados de debate y análisis con la razonabilidad que ello supone.

Asimismo, señaló que tenía interés por saber estadísticamente, cómo se ha implementado el Nuevo Código Procesal Penal en el Distrito Judicial de Huaura y Huaraz; coincidiendo con la propuesta del Congresista Rolando Sousa, en ese aspecto.

En segundo lugar, consideró que si no se resolvía el tema, sería difícil adoptar una decisión sobre cómo impulsar la implementación. Respecto a lo indicado por la Congresista Tula Benites, propuso que todos los procedimientos que se inicien sean sustanciados por jueces, que podrían llamarse jueces ad hoc, es decir, jueces sólo para el nuevo Código Procesal Penal.

Adicionalmente, indicó que en caso no se diera la figura de jueces ad hoc, para la

aplicación del nuevo modelo, el juez se tendría que desdoblar en la aplicación de dos universos penales para casos que lleva simultáneamente.

Asimismo, indicó que sería conveniente, aprobar el predictamen como está, sujeto a que el Presidente de la Comisión, informe en el Pleno, que están abiertas las discusiones para las modificaciones a que hubiera lugar.

Finalmente, solicito que se precise el criterio de "carga cero" que considera que en la redacción de la propuesta del artículo 18.º inciso 1), para la mejor comprensión de cualquier lector.

El **Presidente**, manifestó que se encontraba pendiente la cuestión previa planteada por el Congresista Sousa Huanambal, quien solicito que antes de aprobar el dictamen, se invite previamente a los encargados de la implementación de la reforma procesal penal en Huaura.

Acto seguido, el **Presidente** sometió a votación el pedido. Desestimándose por mayoría la propuesta, con el voto de los señores Congresistas: Raúl Castro, Mauricio Mulder, Tula Benites, Javier Velásquez, Rosario Sasieta, Elías Rodríguez. En este sentido, sólo votaron a favor los señores Congresistas: Víctor Sousa, Cecilia Chacón y Cayo Galindo.

Seguidamente, el Presidente, sometió al voto la propuesta de la Congresista Rosario Sasieta para que se apruebe el dictamen, con la atinencia para que en el día que se debata en el Pleno se invite a la Ministra de Justicia a efectos de que sustente el proyecto del Poder Ejecutivo. Aprobándose por mayoría la propuesta con el voto de los señores Congresistas: Raúl Castro, Alejandro Rebaza, Rosario Sasieta, Elías Rodríguez y Tula Benites. Con el voto en contra del señor Congresista Víctor Sousa y la abstención del señor Congresista Cayo Galindo Sandoval.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, solicitó que se prioricen otros proyectos sobre temas de coyuntura, además de aquellos que la Comisión de Justicia, esta abocada a desarrollar respecto a los temas referidos a la Reforma del Sistema Judicial, Ministerio Público, entre otros.

Seguidamente, el **Presidente**, indicó que el siguiente punto de la agenda estaba referido al archivamiento de los proyectos de ley Nos. 332/2006-CR y 736/2006-PE, mediante los cuales se propone establecer las normas transitorias aplicables a la jurisdicción militar policial, manifestando que las normas propuestas, ya han sido reguladas mediante Ley N.º 28934, que ha ampliado de manera excepcional la vigencia del actual norma de justicia militar-policial. Sometiendo al voto el dictamen se aprobó por unanimidad el archivamiento de los proyectos en mención.

El **Presidente**, indicó que otro tema de la Orden del Día, estaba referido al

nombramiento de un representante por parte del Congreso, que tiene que acreditarse ante la Comisión Nacional del Derecho Internacional Humanitario - CONADIH. Por lo tanto, solicito a los Congresistas, que para la próxima sesión formulen sus propuestas al respecto.

De igual manera, el **Presidente** indicó que quedaría postergada para la próxima sesión el debate de la Moción de Orden del Día N° 900, propuesta por los miembros del Grupo Parlamentario Unión por el Perú, sobre el tema de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Acto seguido, el **Presidente** solicitó que se defina el plazo para la presentación de los informes finales de las subcomisiones, que inicialmente vencían el 15 de marzo del año en curso y, que en sesión del 6 de marzo del 2007, se acordó ampliarlo para fijar una nueva fecha.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, propuso como plazo para la primera quincena del mes de abril.

El **Presidente**, propuso que sea el martes 24 de abril del 2007, la fecha límite para presentar los informes de las subcomisiones. Aprobándose por unanimidad con el voto favorable de los señores Congresistas: Raúl Castro, Tula Benites, Alejandro Rebaza, Víctor Sousa, Cayo Galindo, Rosario Sasieta y Elías Rodríguez.

Seguidamente, el **Presidente**, señaló que no había quórum, pero, que sin embargo se procedería a la sustentación del predictamen sobre la creación del CONAJUPE, por parte de la Congresista Rosario Sasieta.

La **Congresista Rosario Sasieta Morales**, inició su intervención señalando que la propuesta se refiere a la creación del Consejo Nacional de Justicia Penal (CONAJUPE). En este sentido, versa sobre la protección de la población ante las amenazas contra su seguridad afectadas por la criminalidad imperante en el país.

La institución propuesta, será un ente especializado con carácter autónomo que se encargue de elaborar, de formular y ejecutar un programa nacional de política criminal del Estado, a partir de la información de la realidad nacional y en base a criterios internacionales de política criminal.

Asimismo, indicó que el objeto de la ley es crear el Consejo Nacional de Política Criminal, por lo que sería conveniente modificar su denominación por el de *Consejo*

Nacional de Política Criminal - CONAPOCRIM, en ese sentido se debía consignar en el artículo primero del texto legal. Y para este efecto, los miembros integrantes tendrían que ser las cabezas del Ministerio de Justicia, del Interior, de Educación, de Salud, de la Mujer, del INPE, del Ministerio Público, del Poder Judicial, y un representante de la Comisión de Justicia; lo cual planteaba como observación al predictamen presentado. Asimismo, señaló que respecto al artículo 5.º y artículo 6.º, éstos deberían consignarse en las disposiciones complementarias y finales de la ley, en consecuencia sacarlos del cuerpo normativo.

Asimismo, indicó que en el artículo 3.º, se debería agregar al Director de la Policía Nacional, como miembro del Consejo.

Por último, expresó se debería agregar una última disposición complementaria y final que exonere al Ministerio de Justicia de las medidas de austeridad presupuestal y lo autorice para convocar a un concurso público y, de ser posible, contratar a profesionales y personal administrativo que formen parte de dicho organismo, así como establecer el régimen laboral de los mismos.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, manifestó que la conformación los integrantes del Consejo son conformaciones políticas. Asimismo, añadió que el predictamen confunde la jerarquía de los funcionarios públicos, por ejemplo da igual jerarquía a un representante del Congreso que al representante del INPE. Agregó, que tampoco se señala dónde están adscritos los miembros. Además, se debería precisar si es un organismo, una ODP autónoma o depende de algún Ministerio.

Señaló que se establece una relación de integrantes a los que no se les ha pedido su opinión; y que además falta especificar por cuánto tiempo son elegidos los miembros y cada cuánto tiempo se renuevan a los integrantes.

Finalmente, expreso que se está creando un organismo que no tiene las calidades técnicas suficientes para llegar a su objetivo. En ese sentido solicito se haga un análisis más preciso de cuál es la problemática de la política criminal, especialmente en el Poder Legislativo.

El **Presidente**, indicó que no se esta creando una institución, sino un Consejo de Coordinación, por lo cual el tema de los integrantes puede revisarse. Asimismo, expresó que coincidía con el Congresista Sousa Huanambal, en el sentido, que no puede haber una subordinación del Congreso a un ente del Poder Ejecutivo, que además es una comisión orientadora. Por lo tanto, sus observaciones serían evaluadas para la redacción del texto.

El Congresista **Cayo Galindo Sandoval**, manifestó que el tema de la implementación de políticas públicas en el Estado es bastante deficitario, sin embargo, agregó que muchas de las funciones que se están dando al CONAJUPE ya están recogidas en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia. Asimismo, manifestó que se

debería determinar cuál es el régimen laboral, la naturaleza de las recomendaciones, cómo va a ser el sistema remunerativo, y establecer si hay un presupuesto adicional del Estado para efectos de la creación o no del Consejo.

No habiendo más asuntos que tratar, el Presidente levantó la sesión siendo las 5 y 36 de la tarde.

Forma parte de la presente Acta la versión mecanográfica de la sesión

Dr. Raúl Castro Stagnaro
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Dr. Elías Rodríguez Zavaleta
Secretario
Comisión de Justicia y Derechos
Humanos