PpR
Presupuesto
por Resultados

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP
Implementación del Nuevo Código Procesal Penal

Documento de difusión

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección General de Presupuesto Público

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz

Las Evaluaciones de Diseño y Evaluación Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal son una herramienta del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el MEF con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP Implementación del Nuevo Código Procesal Penal fue realizada por un panel de expertos independientes integrado por Mario Rodríguez (coordinador), Carlos Maillard (especialista temático) y Edmundo Beteta (especialista en metodologías de evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP "Implementación del Nuevo Código Procesal Penal". El informe final puede ser descargado de:
http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_codigo_procesal.pdf

Índice

Antecedentes 4

Diseño de la IPE 7

Procesos de implementación 12

Presupuesto y resultados 16

Conclusiones y recomendaciones 19

I

Antecedentes

1. Objetivo de la evaluación

El objetivo de esta evaluación fue analizar la "Implementación del Nuevo Código Procesal Penal", durante el periodo 2008-2011. Se trata de una reforma de Estado que reemplaza paulatinamente el modelo mixto e inquisidor del Código de Procedimientos Penales de 1940 por un nuevo modelo acusatorio y garantizador. El Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) del 2004 redefine los roles de los operadores del Sistema de Justicia Penal (bajo este modelo, el fiscal está a cargo de la persecución penal; actúa en contradicción con el abogado defensor como partes opuestas, mientras el juez controla los actos procesales y toma decisiones), promoviendo la imparcialidad en los procesos, y afirma el respeto de los derechos humanos de imputados o víctimas, en conformidad con la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales.

La evaluación abarca tres aspectos principales: (i) el diseño de la intervención, referido a la aplicación del nuevo modelo procesal penal, (ii) el proceso de implementación del NCPP, que involucra aspectos diferentes de planificación, organización y ejecución a nivel interinstitucional e intra-institucional, y (iii) el presupuesto y resultados de la reforma. A partir del 2012, los fondos destinados a la justicia penal bajo el NCPP se registran en un programa presupuestal (PP). El Panel considera el marco lógico de dicho PP como elemento de análisis para evaluar el diseño de la intervención y la provisión de servicios a la ciudadanía.

2. Resultado específico de la Intervención Pública Evaluada (IPE)

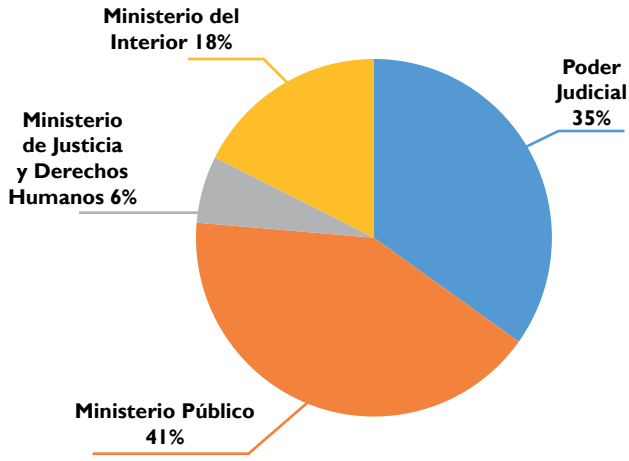
El PP define como resultado específico la mejora de los servicios del Sistema de Justicia Penal (SJP)[1]. El panel de expertos considera que este resultado permite abordar el problema que da origen y justifica la implementación del NCPP, pero dicha mejora se debe realizar mediante la sustitución del actual esquema procesal mixto por el modelo acusatorio garantizador del NCPP.

3. Gasto en la IPE

En el periodo 2006-2011, se asignaron S/. 916 millones para iniciar la implementación del NCPP en distritos judiciales (DJ), de manera progresiva, según el calendario de implementación. Como muestra el Gráfico 1, la mayor parte de los recursos se destinó al Ministerio Público (41% del total) y al Poder Judicial (35%).

Sin embargo, el Panel no pudo obtener información precisa sobre el total de los recursos asignados a la reforma procesal penal. Para analizar la ejecución presupuestal en el periodo 2008-2011, el Panel utilizó las estimaciones de los propios operadores del SJP, no teniendo los elementos para validar tales estimaciones.

Gráfico 1. Presupuesto asignado para iniciar la implementación del NCPP, 2006-2011



Fuente: Informe EDEP, página 191.

En el año 2012, el presupuesto asignado al PP alcanzó S/. 738 millones y se ejecutó en un 90%. El Cuadro 1 muestra la desagregación por entidad responsable de la intervención pública.[2]

Cuadro 1. Gasto de la intervención pública en el programa presupuestal, año 2012

Año	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE) 1/	Ejecución (PE/PIM)
	(Cifras expresadas en millones de Nuevos Soles)			
Poder Judicial	49,5	261,5	245,7	94%
Ministerio Público	334,6	371,9	363,0	98%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	34,3	34,6	28,0	81%
Ministerio del Interior	125,9	69,9	26,4	38%
TOTAL	**544,3**	**737,9**	**663,1**	**90%**

Fuente: Informe EDEP, página 86.
Nota: 1/: Devengado.

[1] En el 2012, el Programa Presupuestal (PP) 0086 se denominó "Optimización de los procesos penales". A partir del 2013, se llama "Mejora de los servicios del Sistema de Justicia Penal". El diseño de este último fue analizado por el panel de expertos.
[2] Se presenta con fines informativos. La EDEP no cubrió explícitamente la ejecución presupuestal del año 2012.

4. Diagnóstico

El SJP enfrenta una crisis crónica y estructural que transciende la ineficacia, ineficiencia e inoperatividad institucional para convertirse en un factor que corroe las mismas bases del Estado democrático y obstruye el desarrollo económico y el bienestar nacional. En este contexto, se incrementa la sensación de intranquilidad por el crecimiento de los delitos frecuentes, violentos, organizados y de corrupción que no son oportunamente procesados; la insatisfacción de los agraviados por falta de reparación de los daños sufridos; y la desesperanza de los imputados por la incertidumbre y demora en la definición de su situación jurídica.

Mejorar el SJP requiere un completo cambio de modelo, en contraste con "mejoras o ajustes" al modelo procesal anterior. Con el NCPP, el país afirma el principio por el cual no debe haber proceso sin derechos y sin resultados que satisfagan a los usuarios del servicio. El NCPP fortalece el Estado de Derecho (cuyo axioma es "nadie está por encima de la Ley"), el debido proceso (donde la prisión preventiva se aplica con carácter excepcional, acorde con el principio de presunción de inocencia) y el acceso a la justicia.

II

Diseño de la IPE

1. Población objetivo

El SJP debe atender a todas las personas que están de paso o que residen en el país, sean peruanos o no, que necesiten de sus servicios. El PP define su población objetivo como "las personas que están involucradas en un proceso penal", lo cual se verifica con la denuncia y por tanto, corresponde a la población que el sistema debe atender. Sin embargo, actualmente no se cuenta con información para estimar dicha población porque un caso penal puede involucrar un número diverso de personas, incluso variable según avanza la causa. Asimismo, la población concernida incluye personas naturales y jurídicas.

Por otro lado, aunque la aplicación del NCPP eventualmente resulta de carácter universal (cualquiera puede verse involucrado en un proceso penal ya sea como imputado, víctima o testigo), el NCPP se aplica de manera progresiva. Actualmente rige en algunos DJ para la totalidad de los delitos (en 23 de los 32 DJ existentes) y a nivel nacional para delitos de corrupción cometidos por funcionarios públicos. El Panel considera atinado que el NCPP se implemente progresivamente por DJ (siguiendo criterios de proximidad territorial o índices de criminalidad), pero no considera recomendable su aplicación por tipos específicos de delito. En dicho camino se abriría la regencia simultánea de dos modelos de justicia penal en un mismo momento y en una misma unidad territorial, generando ineficiencia organizacional, duplicidad de funciones y mayor carga laboral.

2. Actores participantes

Son responsables de la implementación del NCPP el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (rector de la política), el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior. Específicamente, la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia provee el servicio de defensa técnica

legal gratuita y la Policía Nacional del Perú (PNP) realiza la investigación del delito bajo la conducción del Ministerio Público.

A diferencia del antiguo modelo procesal penal, el NCPP contempla y requiere una mayor interacción entre esas instituciones; los logros dependen en mayor grado de su nivel de coordinación interinstitucional.

El SJP forma parte de la respuesta integral del Estado frente al crimen. Por tanto, se interrelaciona con otros actores en cuatro ámbitos principales: de la política criminal, del sistema de justicia, de las instituciones públicas y de las instituciones privadas (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Interrelaciones del SJP en cuatro ámbitos

Ámbito	Actores
Política Criminal	• Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC). • Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (acciones de prevención de la comisión de delitos); • Sistema Penitenciario (ejecución de sentencias).
Sistema de Justicia	• Tribunal Constitucional (TC), que declara la inconstitucionalidad de leyes, atiende procedimientos de habeas corpus, etc. • Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), que selecciona a los magistrados (fiscales y jueces). • Academia de la Magistratura (AMAG), que capacita y actualiza a los magistrados.
Instituciones Públicas	• Contraloría General de la República (CGR). • Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) para el caso de delitos aduaneros y tributarios. • Superintendencia Nacional de Banca y Seguros (SBS). • Unidad de Inteligencia Financiera para el caso de delitos relacionados con lavado de activos. • Procuradurías Públicas (sectoriales y especializadas) que conforman el Sistema de Defensa Jurídica del Estado.
Instituciones Privadas	• Colegios de Abogados. • Abogados privados. • Universidades.

Fuente: Informe EDEP, páginas 65-67.

Sobre las interrelaciones del SJP en dichos ámbitos, el Panel concluye que no están definidos los espacios de actuación estatal en términos de prevención (Seguridad Ciudadana) y respuesta (Justicia Penal) frente al delito. Además, señala que el cambio del modelo procesal penal no ha tenido su correlato en el Sistema de Seguridad Ciudadana y el Sistema Penitenciario, que no se han adecuado desde una óptica de política criminal más amplia, sistémica e integral.

3. Resultados e indicadores de la IPE

El resultado específico del PP es la mejora de los servicios del SJP[3]. El Panel precisa que dicha mejora se debe realizar mediante la sustitución del actual esquema procesal mixto por el modelo acusatorio garantizador del NCPP. El Panel propone indicadores de desempeño que permitan caracterizar la mejora que trae la reforma procesal penal: acceso a la justicia, respeto al debido proceso, prontitud y calidad del servicio del SJP. El Cuadro 3 presenta la propuesta de indicadores del Panel.

[3] Si bien la EDEP se refiere a la "Implementación del Nuevo Código Procesal Penal", el Panel evalúa el diseño expresado en el marco lógico del Programa Presupuestal (PP) 0086 "Mejora de los Servicios del Sistema de Justicia Penal", presentado por la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal al MEF para el año fiscal 2013. Cabe señalar que el diseño del PP ha variado un poco en el 2014.

Cuadro 3. Resultado Específico e Indicadores propuestos por el Panel

Resultado Específico	Aspecto	Indicador	Fuente
Mejora en los servicios del SJP y superación de su crisis crónica, en el marco de un modelo de proceso penal acusatorio y garantizador.	Acceso a la Justicia Penal	**Nivel de atención** Porcentaje de casos atendidos con respecto a los casos ingresados al SJP.	Ministerio Público (se mide actualmente)
	Respeto al debido proceso	**Índice de casos fallidos del SJP** Procesos declarados nulos y reclamos fundados por falta de debido proceso al TC o la CIDH, como porcentaje del total de procesos atendidos por el SJP.	Poder Judicial, TC y Ministerio Público (no se mide)
	Prontitud del servicio	**Tiempo de duración del proceso penal** Tiempo promedio de duración de los procesos (por tipo) y de las salidas alternativas	Ministerio Público y Poder Judicial (se mide parcialmente)
	Calidad del servicio	**Índice de satisfacción de los usuarios** Porcentaje de usuarios satisfechos con los servicios del SJP (según tipo de usuario y género)	Encuestas a procesados y agraviados (no se mide)

Fuente: Informe EDEP, páginas 45, 58-59.
Nota: TC: Tribunal Constitucional / CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Mientras el resultado específico es un objetivo que depende directamente de la reforma procesal penal, el resultado final es un objetivo al cual contribuye; depende de varias intervenciones y actores. En el PP, se busca la Mejora del Estado de Derecho en relación a personas naturales y personas jurídicas. El Panel señala la mención expresa a las personas jurídicas porque pueden ser agraviadas por un delito o comprendidas en un proceso penal como sujetos procesales pasivos.

Resalta que existe una relación necesaria aunque no suficiente entre el resultado final y el específico, ya que no puede haber una mejora ostensible del Estado de Derecho sin un adecuado SJP, que contribuya a afianzar la idea de igualdad ante la ley.

4. Principales productos

Dado que existe un diseño normativo (el NCPP) previo al PP, el Panel evaluó si los productos definidos en el diseño del PP eran apropiados, necesarios y suficientes para el logro del resultado específico a partir del análisis de la correspondencia de los productos con el marco normativo que los regula. El Cuadro 4 muestra los nueve productos a cargo de las cuatro instituciones directamente responsables de la marcha de la reforma.

Cuadro 4. Productos del PP "Mejora de los servicios del Sistema de Justicia Penal", diseño 2013

Ministerio del Interior	Ministerio Público	Poder Judicial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
1. Adecuada investigación policial de faltas y delitos.	3. Denuncias resueltas en la etapa de investigación preliminar, preparatoria e intermedia.	6. Autos o sentencias que resuelven el pedido de las partes procesales emitidos por los Juzgados de Investigación Preparatoria.	9. Defensa pública adecuada.
2. Capturas de personas requisitoriadas.	4. Quejas (elevaciones) resueltas en segunda instancia.	7. Sentencias emitidas por los Juzgados de Juzgamiento.	
	5. Personas asistidas y protegidas por la Unidad de Asistencia de Víctimas y Testigos.	8. Autos o sentencias que resuelven los recursos de apelación, emitidos por las Salas Penales de Apelaciones.	

El diseño del PP recoge las actuaciones de los operadores del SJP en las diferentes etapas del proceso penal. La investigación preparatoria es la fase en la cual se acopia información probatoria para que el fiscal pueda plantear la acusación. La etapa intermedia, dirigida por el juez, es el filtro de control y saneamiento para que pasen a juicio solo las acusaciones plausibles. La etapa de juicio oral o juzgamiento es la etapa principal del proceso, escenario de la actividad probatoria y la decisión jurisdiccional.

Productos a cargo del Ministerio del Interior

El producto 1 se refiere a la investigación concluida de las denuncias presentadas por los usuarios o requeridas por el Ministerio Público, relacionadas con la presunta comisión de un delito. El Panel precisa que el producto no se condice con el diseño normativo del NCPP, de acuerdo al cual la investigación del delito es una actividad conjunta a ser realizada por policías y fiscales en la etapa de investigación preparatoria. No obstante, para viabilizar la gestión presupuestaria, el Panel propone mantener este producto separado.

El producto 2 se refiere a la identificación, detención efectiva y traslado de personas con orden de captura a nivel nacional, encargada a la PNP por la autoridad jurisdiccional. Se dirige a aquellas personas que no obedecen los requerimientos durante un proceso judicial.

Productos a cargo del Ministerio Público

El producto 3 se refiere a las denuncias que son atendidas, mediante un mecanismo que les pone fin, en alguna de las etapas del proceso penal. El Panel señala que el producto podría reformularse para que comprenda tanto las disposiciones fiscales que atienden denuncias (en la etapa de investigación) como los requerimientos fiscales que inciden en la situación jurídico-procesal de las partes (en la etapa intermedia).

El producto 4 se refiere a la decisión del fiscal superior con respecto a las quejas de derecho que presentan los agraviados por desacuerdo con el archivamiento de sus denuncias. El Panel precisa que la decisión fiscal no siempre pondría término al proceso (solo si declara las quejas infundadas), pero siempre incide en la situación jurídico-procesal de las partes.

El producto 5 se refiere a la atención y medidas de protección dispuestas y ejecutadas a favor de víctimas, testigos, peritos, agraviados o colaboradores que debido a su intervención en un proceso penal se ven expuestos a una situación de riesgo. Se cautela su integridad física, psíquica y emocional para evitar que sus testimonios sufran interferencias. El Panel enfatiza que es un producto esencial, de carácter interinstitucional porque las medidas de protección (dispuestas por el fiscal y en algunos casos, por el juez) deben ser ejecutadas por el personal policial.

Productos a cargo del Poder Judicial

El producto 6 se refiere a los autos o sentencias del juez de investigación preparatoria que, si bien no concluyen un caso, resuelven los pedidos de las partes procesales (fiscal y abogado defensor) expresados y debatidos oralmente en audiencias públicas o privadas.

El producto 7 se refiere a las sentencias del juez que ponen fin a un proceso en la etapa de juicio oral, considerando los argumentos de las partes y el debate de los medios probatorios en audiencias públicas.

El producto 8 se refiere a los autos o sentencias del juez superior (segunda instancia) que resuelven los recursos de apelación en audiencia pública. Estas decisiones no siempre concluyen un caso pero sí afectan la situación jurídico-procesal de las partes, al confirmar o revocar la "circunstancia" impugnada.

Producto a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El producto 9 es provisto por abogados especializados en materia penal y procesal penal a personas de escasos recursos económicos y en casos de "defensa necesaria" (cuando el procesado no tiene abogado, ha renunciado a él y lo requiera el órgano jurisdiccional o el Ministerio Público), cumpliendo el mandato constitucional. El derecho de defensa es esencial para el debido proceso. El Panel resalta la necesidad de establecer su unidad de medida, ya que los defensores públicos ejercen sus funciones de distintas maneras (absolviendo consultas, asistiendo a diligencias) tanto en un caso completo como en partes de un caso.

Finalmente, el Panel concluye que la matriz lógica del PP corresponde en gran medida con el diseño normativo del NCPP. Sin embargo, plantea precisar mejor la denominación de algunos productos, incluir un producto relacionado a los recursos de casación (emitidos por la Corte Suprema) y a las actuaciones de la Sala Penal Suprema e incorporar la actividad de protección policial dentro del producto interinstitucional de atención/protección a víctimas, testigos y peritos.

III

Procesos de implementación

Así como se revisaron los principales aspectos del diseño de la IPE, a continuación se presenta información sobre las condiciones para la implementación de las acciones diseñadas.

1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

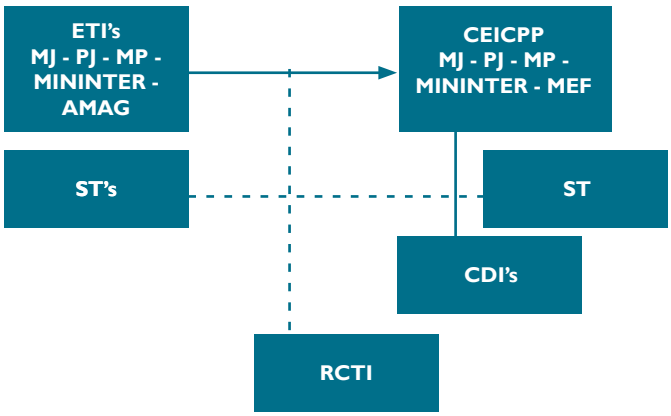
En la implementación del NCPP, se distinguen dos niveles para analizar la estructura organizacional: la función de rectoría y la provisión del servicio.

La función de rectoría de la implementación del NCPP

Esta función se centra en la Comisión Especial de Implementación del CPP (CEICPP). Está integrada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (quien la preside), el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Finanzas. Además, pueden participar representantes de la PNP, la AMAG y la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados, con voz pero sin voto. Cuenta con una Secretaría Técnica (ST-CEICPP), que coordina las acciones de implementación con los Equipos Técnicos Institucionales de Implementación del NCPP (ETI) de los operadores del SJP.

De otro lado, en los distritos judiciales (DJ) existe una Comisión Distrital de Implementación del NCPP (CDI), presidida por el presidente de la Corte Superior de Justicia del DJ y compuesta por los más altos representantes distritales del Ministerio Público, la Defensa Pública y PNP. Además, se tiene prevista la Reunión de Coordinación Técnica Interinstitucional (RCTI) del secretario técnico de la CEICPP, los secretarios técnicos de los ETI y otros representantes institucionales acreditados. El Gráfico 2 muestra la estructura organizacional de la función de rectoría.

Gráfico 2. Estructura organizacional de la implementación del NCPP



Fuente: Informe EDEP, página 70.

El Panel considera que una organización tan compleja requiere una normativa que precise las funciones y responsabilidades (de las ETI, CDI) y los canales de coordinación interinstitucional. Debe contar con un organigrama oficial que transparente los niveles de jerarquía, relaciones funcionales y flujos de información que apoyen la dirección de la reforma. Asimismo, el Panel precisa que la existencia de la CEICPP con carácter interinstitucional es adecuada y relevante; sin embargo, debe fortalecerse en cuanto al diseño de procesos operativos interinstitucionales y a la planificación, seguimiento y evaluación de la implementación. Esto requiere establecer responsabilidades para la medición de los resultados y el desempeño de la reforma y fortalecer las capacidades técnicas y de gestión.

La provisión del servicio del SJP

La organización para la provisión del servicio compete a los órganos de línea del Poder Judicial y el Ministerio Público, la Dirección General de la Defensa Pública y la PNP. El Panel señala que se deben solucionar problemas organizacionales que enfrentan cada una de las instituciones:

- El Poder Judicial tiene un diseño organizacional que responde al NCPP; sin embargo, existen problemas respecto al funcionamiento del sistema de gestión de audiencias y la creación de órganos jurisdiccionales que recaen sobre magistrados que desempeñan otras funciones ("adición de funciones").
- Con el NCPP, el Ministerio Público ha adoptado un modelo corporativo para organizar su despacho fiscal, lo cual le permitiría optimizar sus recursos; sin embargo, el trabajo de campo sugiere que la distribución física de las fiscalías corporativas no funciona. Por otro lado, debe abordarse una aparente bicefalia en la conducción de la implementación del NCPP en cada DJ (representada por el Presidente de la Junta de Fiscales Superiores y el Fiscal Superior Coordinador) y promoverse la especialización según la naturaleza del delito (rotación con especialización).
- La Dirección General de la Defensa Pública cuenta con una renovada estructura organizacional. Su problema no es el diseño sino la implementación. Urge reforzar el modelo de trabajo colectivo-corporativo y que se respete la relación casos-defensores.

- En la PNP, las funciones de investigación del delito recaen sobre los órganos que tradicionalmente las efectuaban, tanto de manera general (sección de investigación criminal en las comisarías) como de manera especializada –a cargo de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) y otras direcciones y divisiones de la PNP. El Panel resalta que el problema principal radica en la limitada capacidad para la investigación del delito relacionada a la insuficiencia de recursos materiales y de grupos operativos especializados y permanentes. Además, en cada DJ, las unidades especializadas de investigación (DIVINCRI, DIVICAJ) dependen del comando territorial (DIRTEPOL), por lo cual sus delicadas y complejas tareas se ven constantemente afectadas por la priorización de labores de prevención y orden público.

2. Problemas en el proceso de implementación

A continuación se detallan los principales problemas identificados:

- Insuficiente capacidad organizacional de la CEICPP para ejercer la función de dirección y rectoría de la IPE. En algunos casos, el NCPP establece qué hacer pero no precisa cómo, por lo cual cada institución aborda algunos aspectos con su propio criterio afectando a las demás. Tampoco están explícitos los procesos y mecanismos a través de los cuales la CEICPP, los ETI y los CDI ejercen sus funciones y se interrelacionan entre sí.
- Disparidad en el funcionamiento de las CDI. En algunos casos, los canales de coordinación son informales y los acuerdos para solucionar discrepancias entre instituciones no siempre llegan al ámbito operativo. Otro punto débil es la participación de la PNP, representada por oficiales de menor rango que no cuentan con capacidad de decisión y deben consultar al comando distrital o central en Lima.
- Insuficiente presencia y coordinación de la CEICPP con los CDI. La implementación de la IPE no ha sido integral. Los esfuerzos se han centrado en generar condiciones mínimas para la entrada en vigencia del NCPP en los sucesivos DJ y en menor medida, en reforzarse y consolidarse en lugares donde ya se aplica. Por ello, algunas CDI desconocen la agenda de la CEICPP y plantean sus propias iniciativas luego de la entrada en vigencia del NCPP.
- Divergencia e incongruencia entre las instituciones encargadas de la implementación del NCPP. Es reflejo de los distintos niveles de implementación que ha alcanzado cada una, lo que incluso se debe entender extensivo a la adecuación de sus instancias administrativas y órganos de apoyo a los requerimientos del nuevo modelo procesal penal.
- La actuación conjunta en investigación del delito entre fiscales y policías es deficiente y arroja resultados limitados. No se ha llevado a cabo el suficiente desarrollo organizacional y operativo en el Ministerio Público y PNP (p. ej. no se ha implementado la instancia de coordinación prevista en el art. 333° del NCPP). La supuesta duplicidad entre ambas instituciones se atribuye a deficiencias y limitaciones en la implementación, no al diseño de la IPE.
- La Unidad de Atención a Víctimas y Testigos brinda un servicio incompleto o parcial. Brinda "atención", mas no puede aplicar las medidas de protección que también prevé el NCPP (p. ej. cambio de trabajo o de domicilio) por limitaciones logísticas, operativas y de recursos. Existiría sub-cobertura del servicio.
- La Defensa Pública tiene limitaciones para la adecuada realización de la evaluación socio-económica, lo que podría llevar a problemas de "filtración" (atiende gratuitamente a personas que no pertenecen a su población objetivo). Además, aunque cuenta con el marco normativo, aun no se han diseñando ni implementado los mecanismos y procedimientos para determinar y cobrar los aranceles por su servicio no gratuito a aquellos usuarios que están en condiciones de pagar.

3. Seguimiento y evaluación

Por las características de la intervención, se distinguen dos tipos de responsables del seguimiento y evaluación: la ST-CEICPP que aborda los aspectos sistémicos de la intervención, y los operadores que abordan sus propios aspectos institucionales. La IPE no cuenta con un sistema de información integrado. Tampoco están definidos de manera clara y precisa los procesos de seguimiento y evaluación previos y posteriores a la puesta en vigencia del NCPP. Por tanto, se presentan esfuerzos institucionales separados e incluso inconexos, practicados bajo parámetros y mecanismos de cada institución.

No obstante, en el año 2011, la ST-CEICPP inició sus actividades de seguimiento, plasmadas en el Informe Estadístico Nacional 2006-2010 "La Reforma Procesal Penal Peruana–Hacia una justicia rápida y transparente", donde presenta indicadores sobre aspectos sistémicos del SJP. Posteriormente, ha publicado reportes estadísticos para algunos DJ. Su principal fuente de información es el Sistema de Gestión Fiscal (SGF) del Ministerio Público, complementándose con actas de audiencia cuya información no se encuentra sistematizada en una sola base de datos.

A nivel central, las instituciones han efectuado esfuerzos para adecuar sus sistemas de información generales al NCPP, pero aun se presentan serias limitaciones e inconsistencias (p. ej. el Sistema Integrado Judicial-SIJ es inadecuado porque solo contabiliza expedientes judiciales) y diversidad en el registro de la información (la PNP no cuenta con un sistema de registro de información). Además, en general, las ETI no realizan un seguimiento especializado suficiente en los DJ donde el NCPP ya se encuentra vigente.

IV

Presupuesto y resultados

El análisis comprende el periodo 2008-2011 y se considera a los DJ en los que el NCPP entró en vigencia hasta 2010, para poder identificar tendencias de cambio y desempeño donde ya ha transcurrido algún tiempo desde el inicio de la reforma. El Panel advierte que el periodo analizado es corto para obtener resultados concluyentes sobre la evolución de esta reforma compleja.

1. Criterios de asignación del presupuesto

Al inicio de la reforma, el Plan de Implementación del NCPP (2005) estableció la progresividad y los criterios para definir el presupuesto de un DJ para aplicar el NCPP (carga procesal, índice delincuencial, pobreza, etc.); sin embargo, se desconocen los parámetros específicos para ponderar dichos criterios y los criterios para la asignación después del primer año de vigencia del NCPP. En la práctica, las instituciones carecían de metas presupuestarias referidas al NCPP (antes del PP) y solo identificaban el gasto adicional para la implementación en nuevos DJ. El gasto corriente necesario para la continuidad de la intervención ha sido parte de un conjunto mayor de "gasto rígido".

A fin de identificar posibles criterios, a partir de la información histórica, el Panel comparó la asignación presupuestal con la mejor estimación de carga disponible, a nivel de DJ. Análogamente, comparó la distribución de carga con la de personal. Su análisis sugiere que existe heterogeneidad en la distribución del presupuesto total y el presupuesto de inversión, los cuales no necesariamente guardan relación con la carga en los DJ.

En el caso del Ministerio del Interior, la asignación favoreció a regiones del sur en comparación con las del norte. En el caso del Ministerio Público, DJ con altos niveles de desempeño como Arequipa y Lambayeque resultaron con menor asignación en términos relativos. En el caso del Poder Judicial, DJ

del norte como Lambayeque y Piura tenían desventaja relativa. En el caso del Ministerio de Justicia, en la mayoría de DJ hay una tendencia creciente en el ratio carga/personal, pero en DJ como Piura, Lambayeque y La Libertad, este ratio aumentó mucho más que el promedio nacional.

El Panel recomienda que se expliciten criterios de asignación de recursos para el gasto corriente y gasto de capital, considerando información sobre la distribución de la carga, demanda y estimaciones de costos de los distintos productos.

2. Presupuesto por producto

En ausencia de estimaciones de costos para los productos, el Panel analizó el presupuesto registrado en el programa presupuestal (ver Cuadro 5). Específicamente en el año 2013, según el SIAF, el PIA de los productos ascendió a S/. 422,7 millones, de los cuales más del 75% fueron destinados al producto 3 a cargo del Ministerio Público ("Denuncias resueltas en etapa preliminar, preparatoria e intermedia"). Si bien el Ministerio Público resuelve la mayor carga del SJP, debe considerarse la complementariedad con otros productos. Para el Panel, testimonios de los operadores y estimaciones presupuestales preliminares indicarían que productos clave como la investigación policial, la defensa pública y la atención a víctimas y testigos cuentan con un presupuesto limitado[4].

Cuadro 5. Presupuesto para productos del NCPP y su distribución entre productos, 2013

Responsable	Producto		PIA 2013 (S/. millones)	Participación en el PIA 2013
Ministerio del Interior	1.	Adecuada investigación policial de faltas y delitos	19,0	4,5%
	2.	Captura de personas requisitoriadas	1,4	0,3%
	3.	Denuncias resueltas en la etapa de investigación preliminar, preparatoria e intermedia	324,6	76,8%
Ministerio Público	4.	Quejas resueltas en Segunda Instancia	0,0	0,0%
	5.	Personas asistidas y protegidas por la Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos.	14,4	3,4%
	6.	Autos o sentencias que resuelven el pedido de las partes procesales emitidos por los Juzgados de la Investigación Preparatoria	11,7	2,8%
Poder Judicial	7.	Sentencias emitidas por los Juzgados de Juzgamiento	10,0	2,4%
	8.	Autos o sentencias que resuelven los recursos de apelación, emitidos por las Salas Penales de Apelaciones.	12,0	2,8%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	9.	Defensa Pública adecuada	29,6	7,0%
	Total Productos		**422,7**	**100,0%**

Fuente: Informe EDEP, página 210.
Nota: No incluye el presupuesto en "acciones comunes" ni en proyectos de inversión pública.

3. Principales problemas en la ejecución

Como se indicó previamente, el Panel trabajó con estimaciones de presupuesto de cada sector dado que no había metas presupuestarias referidas al NCPP antes del programa presupuestal. Contó con estimaciones de presupuesto por DJ y genérica de gasto del Ministerio Público (años 2008-2011), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2008-2010) y Poder Judicial (2009-2011). El Ministerio del Interior entregó estimaciones de ejecución de proyectos de inversión y de gasto de personal (2008-2011).

[4] Cabe señalar que en el 2013, el PIA para el rubro "acciones comunes" ascendió a S/. 340.4 millones, de los cuales 57.4% correspondían al Poder Judicial y 41.2% al Ministerio del Interior.

Resaltó el caso del Ministerio del Interior, con muy baja ejecución de proyectos (53% en 2010 y solo 18% en 2011) y niveles distintos de ejecución en sus unidades ejecutoras. El Ministerio Público mejoró en su ejecución durante el periodo para llegar, junto con el Poder Judicial, a niveles cercanos al 100%. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos habría reportado solo niveles de gasto.

4. Desempeño de la IPE

- En cuanto a las actividades: Hubo limitada información disponible para emitir un juicio. Sin embargo, se identificaron diferentes patrones de comportamiento en la realización de audiencias en Juzgados de Investigación Preparatoria. Toda vez que distintos factores determinan la frustración de audiencias, el Panel concluye que el NCPP no se aplica de modo uniforme en el país y que las capacidades y aprendizajes de los DJ son diferentes.
- En cuanto a los productos: Para el Ministerio del Interior, la comparación entre el número de detenidos y la demanda (denuncias o índice delincuencial) muestra diferencias en la efectividad de la PNP entre departamentos. Para el Ministerio Público, hubo una tendencia decreciente en la proporción de denuncias resueltas en la etapa de investigación preliminar, preparatoria e intermedia (de un nivel máximo de 83% en 2007 cae a 60% en 2010), con tendencias diferentes en los DJ. Además, se identificó un peso creciente de resolución mediante archivos (representaron 76% de las denuncias resueltas en 2007 y 86% en el 2010) en comparación con salidas alternativas (soluciones de calidad para los conflictos penales al implicar resarcimiento consensuado de los daños sufridos por la víctima). Para el Poder Judicial, los DJ registran fluctuaciones en su rendimiento y unos pocos una tendencia a mejorarlo. Destaca que los casos por delito de omisión de asistencia familiar son los que mayormente se atienden en juicio oral. Para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el porcentaje de casos concluidos con respecto a la carga tiende a disminuir (de 14.5% en 2007 a 8.1% en 2010).
- En cuanto al resultado específico: El principal indicador es el nivel de atención (porcentaje de casos atendidos con respecto a los casos ingresados al SJP). Desde el inicio de la implementación del NCPP este indicador se ha mantenido por encima del 70% (78% en el periodo Jul.2006-Set.2010 y 74% en el periodo Jul.2006-Dic.2011), contrastando con el 33% alcanzado en el 2004 bajo el antiguo CPP. Sin embargo, el valor del indicador fluctúa entre 50% y 85% en DJ. Además, se aprecia una tendencia reciente de reducción de la resolutividad en Puno, Huaura, Moquegua y Arequipa. El Panel recomienda establecer referentes técnicos y analizar las razones de las brechas de desempeño en DJ. No hubo datos para analizar otros indicadores relevantes.
- En cuanto al resultado final: Se carece de indicadores medibles relacionados con la vigencia del Estado de Derecho. No obstante, el trabajo cualitativo del Panel evidenció que los actores tienen distintas percepciones sobre el impacto de la implementación del NCPP. En relación con algunas opiniones que asocian el NCPP con el aumento de la delincuencia, el Panel afirma que no existen elementos para validar dicha hipótesis. A partir de un análisis exploratorio de estadísticas de delincuencia y población penal, el Panel encontró que había una tendencia creciente en la delincuencia tanto en DJ donde rige el NCPP como en otros donde rige el antiguo código. En cambio, sí había diferencias en la proporción de población penal no sentenciada respecto del total: dicha proporción tenía una tendencia decreciente en la mayoría de DJ con NCPP y una tendencia creciente o estable en diversos DJ donde rige el antiguo código.

V

Conclusiones y recomendaciones

Conocidos los principales elementos del diseño y ejecución de la IPE, se presentan las principales conclusiones de la evaluación.

Diseño:

- Problema 1: Diagnóstico impreciso de la relación entre inseguridad ciudadana y servicio de justicia penal.
  Recomendación: Precisar la relación entre dichos ámbitos. La ST-CEICPP debe: (i) recopilar mayores antecedentes, estudios e información que precisen los ámbitos de intervención de la justicia penal (implementación del NCPP) y la seguridad ciudadana; y (ii) difundir esta información en la ciudadanía, los medios de comunicación, los operadores (principalmente la PNP) y otras instituciones e instancias públicas relevantes, como el Congreso de la República, el CONAPOC y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

- Problema 2: Deficiencias en la formulación de los productos.
  Recomendación: Mejorar la consistencia de la denominación entre los productos y el marco normativo. Definir los productos correspondientes a las resoluciones judiciales de los jueces de investigación preparatoria, juzgamiento, apelación y de la Sala Penal Suprema, así como el correspondiente a las medidas de protección de víctimas, testigos y peritos, teniendo en cuenta la responsabilidad compartida de las instituciones en su provisión. Considerar a la casación como producto. Determinar la unidad de medida del producto referido a la defensa pública.

- Problema 3: Insuficientes indicadores de Resultado Final y Resultado Específico.
  Recomendación: Incorporar indicadores referidos a aspectos materiales o de contenido del Estado de Derecho: delitos de corrupción grave y de criminalidad organizada. Incluir los indicadores de resultado específico propuestos por el Panel. Algunos ya son medidos por el Ministerio Público, mientras otros requieren sistematizar datos existentes o generar un instrumento de medición.

- Problema 4: Existe una brecha entre los perfiles de los operadores y las necesidades del modelo acusatorio garantista. Diagnóstico incompleto sobre la selección y formación de operadores que requiere el sistema.
  Recomendación: Ampliar el diagnóstico de la selección y formación de los operadores. La ST-CEICPP debe promover la elaboración y actualización de los perfiles de los operadores y requerimientos de capacitación apropiados al NCPP, con la participación del CNM y la AMAG. Incorporar dichos perfiles en los mecanismos de evaluación de desempeño de las instituciones.

Proceso de implementación:

- Problema 1: Insuficiente capacidad organizacional de la CEICPP para ejercer la función de dirección y rectoría de la IPE; es el caso de la falta de unificación de criterios sistémicos para llevar adelante la implementación del NCPP.
  Recomendación: Fortalecer la capacidad para ejercer la función de dirección y rectoría de la IPE. Completar el desarrollo normativo dicha función, fortalecer organizacionalmente a la ST-CEICPP, y desarrollar y ejecutar un plan de reforzamiento de la implementación del NCPP.

- Problema 2: Se carece de un flujograma de los procesos de la IPE.
  Recomendación: Elaborar el flujograma de los procesos de la IPE en atención a las diversas instancias involucradas, sus atribuciones y funciones, así como sus niveles de interrelación y jerarquía (funcional).

- Problema 3: La actuación conjunta entre fiscales y policías en la investigación del delito es deficiente y arroja resultados limitados. Hay severas limitaciones a nivel de la PNP.
  Recomendación: Definir conjuntamente entre el MP y la PNP los procedimientos operativos de la investigación acorde con sus roles. Incorporar en las estructuras organizacionales del MP y de la PNP instancias de comunicación y coordinación entre ambas instituciones en el marco de sus funciones de investigación del delito. Promover el fortalecimiento y especialización de la función de investigación del delito en la PNP.

- Problema 4: Las audiencias presentan significativas demoras para su realización y altos niveles de frustración, aunque en grados variables según el DJ.
  Recomendación: Diagnosticar y abordar las causas que frustran la realización de audiencias para promover la definición e implementación de un sistema de gestión de audiencias estandarizado en las Cortes Superiores de Justicia del Poder Judicial en las que se aplica el NCPP.

- Problema 5: El seguimiento realizado a los fiscales a través del Sistema de Gestión Fiscal (SGF) promueve que aquellos prioricen la "atención" de casos simples o leves en detrimento de los casos graves o complejos.
  Recomendación: Incorporar elementos cualitativos al seguimiento del desempeño de los fiscales y promocionar la especialización de fiscales según la naturaleza del delito en el marco de una organización corporativa de las mismas.

- Problema 6: En algunos distritos judiciales los operadores construyeron sus propias estrategias de seguimiento y evaluación, para recoger información sobre los indicadores de desempeño de productos y resultados, pero esta información no es usada a nivel central.
  Recomendación: Culminar la definición del sistema de seguimiento y evaluación de la IPE, señalando roles y responsabilidades de cada institución y sobre la base de los indicadores previstos en la propuesta de matriz lógica. Identificar las diversas fuentes de información sobre la implementación del NCPP y promover su sistematización y socialización entre las instituciones.

- Problema 7: Insuficiente información que permita a la CEICPP realizar adecuadamente las labores de seguimiento y evaluación.
  Recomendación: Desarrollar un sistema de información integrado para la gestión por resultados, que sea usado para tomar decisiones de gestión institucional y sistémica en todos los DJ. Permitirá cuantificar el número de personas atendidas, además de los casos ingresados al SJP, y estimar indicadores de cobertura.

Presupuesto y resultados:

- Problema 1: Heterogeneidad en DJ en el nivel de atención y en la producción de la PNP (capturas), Ministerio Público (denuncias resueltas, aplicación de salidas alternativas, quejas resueltas en segunda instancia) y Poder Judicial (resolución de expedientes).
  Recomendación: Diagnosticar y abordar las brechas de rendimiento entre DJ. Esto implica identificar determinantes, aspectos positivos (curvas de aprendizaje) y restricciones; generar y difundir estándares de desempeño; ajustar la asignación de recursos según las necesidades detectadas y/o definir acciones de capacitación de personal de manera focalizada; y hacer seguimiento de resultados.

- Problema 2: Desconocimiento de las causas de la tendencia creciente del archivo como proporción de las denuncias resueltas en la etapa de investigación preliminar, preparatoria e intermedia.
  Recomendación: Diagnosticar y abordar aspectos de la producción de archivos. Esto requiere analizar muestras para determinar la calidad de los archivos con juicio de expertos, difundir los resultados y tomar las medidas correctivas.

- Problema 3: Problemas para resolver la carga de los defensores públicos.
  Recomendación: Diagnosticar y abordar las necesidades de recursos (humanos, logísticos, de bienes y servicios), junto con mejorar el diseño de los indicadores de producción del servicio de defensa pública.

- Problema 4: Insuficiente desarrollo de criterios de asignación de recursos entre DJ y disparidades en la asignación de recursos entre regiones en comparación con la carga que enfrentan.
  Recomendación: Desarrollar e implementar criterios de asignación de recursos en función de mejores indicadores de carga (tamaño y complejidad). La ST-CEICPP debe mejorar su comunicación con los sectores y consolidar información sobre brechas de atención y desbalances entre entidades y productos; priorizar productos/DJ con mayores brechas; e identificar necesidades presupuestales de aumento de producción según complejidad de casos y tipos de delito, junto con estándares de costo de los mismos.

- Problema 5: Diferencias (con información preliminar) entre DJ en costos unitarios.
  Recomendación: Elaborar sistema de costeo con información recopilada del nivel central y de DJ. Realizar un estudio de costos unitarios de los distintos productos, considerando estándares de rendimiento observados y otros parámetros de complejidad de la carga de DJ.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP
Implementación del Nuevo Código Procesal Penal

© Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH –
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Avenida Los Incas 172, Piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.gobernabilidad.org.pe

Responsables de la contribución:

MEF:
Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP – MEF)

GIZ:
Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Elaboración de contenidos:
Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
dgpp_calidad@mef.gob.pe

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:
Preciso Consultoría & Publicaciones, consultor del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Enrique Olivero 190 San Borja - Lima

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:
Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Fotos de carátula:
Agencia Andina

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. Arenales 801, Miraflores
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Ministerio de Economía y Finanzas
DGPP - Dirección General del Presupuesto Público

Jr. Junín N° 319 Lima Cercado
T: (511) 311-5930
F: (511) 428-2509
www.mef.gob.pe

PERÚ
PROGRESO PARA TODOS