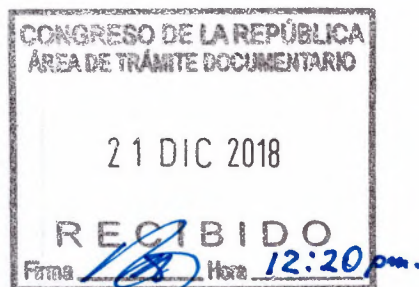




JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Congresista de la República

"Año del diálogo y la Reconciliación Nacional"



**PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EN EL
ORDENAMIENTO NACIONAL EL DERECHO A SER
JUZGADO PENALMENTE EN UN PLAZO RAZONABLE**

El Congresista de la República **JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**, representante de la Nación, a través del Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme al artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE PRECISA EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL EL DERECHO A SER
JUZGADO PENALMENTE EN UN PLAZO RAZONABLE**

Artículo 1. Plazo razonable

Toda persona tiene derecho a ser juzgada penalmente en un plazo razonable. Dicho plazo es equivalente a la mitad de la pena máxima, a la que podría ser condenado el procesado.

El computo del plazo se inicia el día en que el procesado conoce del cargo que se le atribuye a través de notificación dentro de investigación preparatoria, iniciada por el Ministerio Público y culmina con la sentencia consentida que resuelve de forma definitiva su situación jurídica.

Artículo 2. Consecuencias de la violación del plazo razonable

Todo proceso penal que excede del plazo razonable origina como consecuencia la culminación del proceso, siempre que la causa del exceso del plazo no sea atribuible al imputado o a su defensa.

DISPOSICIONES FINALES

Única. La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Todo proceso penal en marcha se adecúa a lo dispuesto por la presente ley.

Lima, diciembre de 2018

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Congresista de la República



.....
MAURICIO MULDER BEDOYA
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...28...de...Diciembre...del 2012...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3152 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
Justicia y Derechos Humanos. —


GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MAURICIO MULDER SEDOYA
Congreso de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVO

1. PROBLEMÁTICA DE LOS PROCESOS PENALES EN NUESTRO PAÍS

En el año 2016, el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática en trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como con el Instituto Nacional Penitenciario elaboraron el "Primer Censo Nacional Penitenciario 2016, Perfil de la Población Penal", documento de trabajo que permite dar a conocer la realidad de nuestro sistema carcelario y en forma añadida, la realidad de los procesados en el Poder Judicial.

Este censo, practicado a todos los reos mayores de 18 años de edad, de los 66 establecimientos penitenciarios ubicados en todo el país, nos muestra la realidad de la situación procesal de los reos a nivel nacional. Sobre el particular la publicación de los resultados¹ nos señala lo siguiente: "Respecto a la situación procesal de los internos (as), 39 mil 91 (51,3%) refiere estar procesado, mientras que 37 mil 52 (48,7%) sentenciado. En relación a los hombres, 36 mil 756 (51,4%), afirman estar procesados y 34 mil 813 (48,6%) sentenciados."

CUADRO N° 2.1
POBLACIÓN PENITENCIARIA POR SITUACIÓN PROCESAL, SEGÚN SEXO, 2016

Sexo	Total	Situación procesal			
		Procesado		Sentenciado	
		Abs.	%	Abs.	%
Total	76 143	39 091	51,3	37 052	48,7
Hombre	71 569	36 756	51,4	34 813	48,6
Mujer	4 574	2 335	51,0	2 239	49,0

Nota: El total excluye 37 casos no especificados.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población Penitenciaria.

La realidad que nos reportó el Censo del 2016 es que, de un total de 76,143 reos, el 51.3% aún mantendrían procesos vigentes, es decir, no se ha culminado con el proceso con una sentencia firme que haya decidido finalmente su situación jurídica. La realidad nos indica entonces que más de la mitad de reos que se encuentran aun esperando sentencia condenatoria o exculpatoria, según sea el caso.

Esta situación, de mantener procesos penales irresolutos no sólo perjudica a los reos, sino al propio Estado, pues debe mantener económicamente a reos que no necesariamente deben permanecer tras las rejas. Por otra parte, todos los culpables merecen conocer su sentencia en forma oportuna sin dilaciones injustificadas de plazo.

¹ PERÚ: Primer Censo Nacional Penitenciario 2016. Pág. 39.

Posteriormente, en octubre del año 2017², el Presidente del Poder Judicial, Duberlí Rodríguez ha afirmado que: *"Actualmente el número de presos en las cárceles es de 85 mil, es una suma bastante alta y la mayoría de ellos están sin sentencia, vale decir, que son presos preventivos. En total poco más de 40 mil no tienen sentencia y es algo atroz"*.

La misma nota periodística señala que: *"Rodríguez reconoció que esta situación representa un problema para la justicia peruana debido a que existe la posibilidad de que los procesados sean inocentes y en ese caso se les estaría privando de su libertad de forma errónea"*.

Como se aprecia, la problemática tiene dos consecuencias, el mantener a procesados en dicha situación y el perjuicio que se les estaría causando a los procesados que se encuentran en las cárceles, pues de no ser encontrados culpables debemos preguntarnos ¿Quién les repone el tiempo pasado en prisión?

Son varias las causas de la demora en los procesos judiciales penales³, entre ellas tenemos a las siguientes:

- a) **Causas atribuibles a la complejidad del proceso:** No es igual un proceso judicial seguido contra un solo imputado, en el cual se le atribuye un delito de simple comprobación, que un proceso con más de 30 inculcados por varios delitos concurrentes de diversa índole y cuyo grado de participación es distinto en cada uno de los imputados. Esta causa permite entender alguna demora en el procesamiento de casos penales, sin embargo, no es justificación para que los procesos demoren más de lo debido.
- b) **Causas atribuibles a la conducta procesal del inculcado o su defensa:** Cuando el inculcado no colabora con el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades en los hechos, no se puede hablar del cumplimiento de un plazo razonable, en la medida, que la dilación del proceso se debe a la poca colaboración que muestra el imputado. Sin embargo, ello no tiene relación alguna con el derecho a guardar silencio que todo imputado puede alegar, por el contrario, en este caso se refiere a los procesados que lejos de aclarar los hechos tratan de desviar las investigaciones para ocultar la verdad. La misma lógica es aplicable a la defensa del imputado que constantemente plantea recursos, con la finalidad de dilatar el proceso, con pleno conocimiento del propio imputado.
- c) **Causas atribuibles a la conducta de los magistrados del Ministerio Público y al Poder Judicial:** Las investigaciones que demanden más tiempo del estrictamente necesario devienen en dilaciones injustificables en los procesos, entonces es responsabilidad del Ministerio Públicos realizar todas sus actuaciones en el menor tiempo posible.

Asimismo., no basta con realizar una profunda y rápida investigación, si el representante del Ministerio Público no formaliza la denuncia en forma oportuna, también se estaría configurando una demora injustificada atribuible al Ministerio Público.

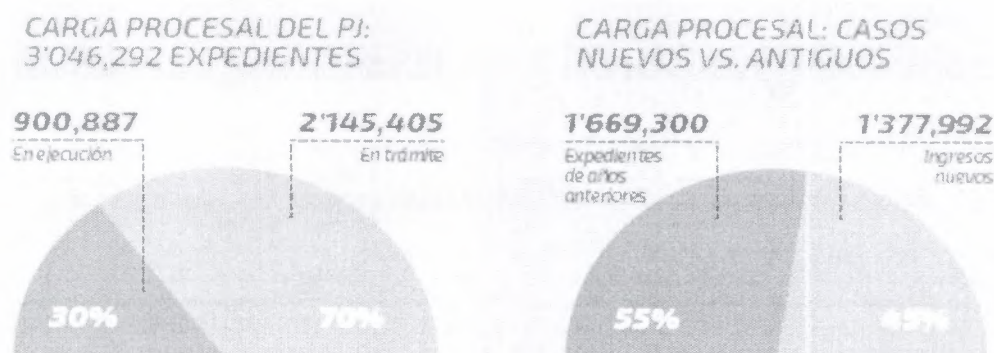
Por otra parte, las demoras en las actuaciones de los magistrados del Poder Judicial, si bien podría justificarse por la carga procesal que manejan, esta demora no atribuible al

² Ver nota en: <http://rpp.pe/politica/judiciales/video-rodriguez-mas-de-la-mitad-de-los-presos-en-peru-no-tienen-sentencia-noticia-1084647>.

³ Según la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 295-2012-PHC/TC, las causales son recogidas de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

justiciable, vulnera su derecho al debido proceso pues no recibe una solución a su situación jurídica en el momento oportuno, peor aún es el caso de los que se encuentran procesados con mandato de detención, quienes cada día de demora significa un día más de encierro.

Un asunto importante en la demora de los procesos judiciales es que nuestro país cuenta con 3,071 magistrados en total⁴; los mismos que deben lidiar con una carga procesal de más de 3 millones de procesos, tal como observaremos en el gráfico siguiente⁵.



Si contamos con 3,071 jueces para atender 3'046,292 expedientes, entonces la carga procesar promedio por juez es de 992 expedientes por juez, lo cual resulta a todas luces inmanejable.

Estas son algunas de las razones por las cuales subsiste el problema de la demora en los procesos judiciales de índole penal, lo que no sólo vulnera el derecho del justiciable a recibir justicia en el momento oportuno, sino que promueve la vulneración de derechos de los que siguen el proceso en cárcel.

2. TRATADOS INTERNACIONALES

Existen instrumentos internacionales multilaterales que vinculan a nuestro país con la garantía al debido proceso y una de sus variantes, "el derecho a ser juzgado en un plazo razonable". Nuestro país se vincula con las normas internacionales en virtud a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, que establece que las normas relativas a derechos humanos y a las libertades se interpretan de conformidad con los tratados sobre la materia ratificados por el Perú.

Nuestro país ha ratificado dos instrumentos internacionales a saber: "El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966" y "la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969"; sin embargo, también tomaremos en cuenta "el Convenio Europeo de Derechos

⁴ Ver: <https://elcomercio.pe/politica/duberli-rodriguez-3-071-jueces-creo-70-sean-corruptos-noticia-457130>.

⁵ Informe: La Justicia en el Perú: Cinco Grandes Problemas. Gaceta Jurídica. Año 2015 Pág. 18.

Humanos", en vista que la jurisprudencia emitida en aplicación de dicho tratado ha sido tomada por nuestro Tribunal Constitucional, para determinar criterios de interpretación del plazo razonable de un proceso judicial.

a) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Tratado ratificado por nuestro país el 28 de abril de 1978 y que dispone en su artículo 9, numeral 3, lo siguiente:

"Artículo 9

(...)

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo." (Subrayado nuestro).

En vista que nuestro país se ha adherido voluntariamente a dicho instrumento internacional, debió adecuar la normativa interna con la finalidad de dar debido cumplimiento a la disposición internacional, sin embargo, lejos de hacerlo ha permitido la existencia de juicios larguísimos que mantienen a imputados bajo encierro, sin recibir su sentencia final a su caso.

Pese a lo expuesto, esta no es la única disposición que este instrumento internacional contempla para la protección al derecho de ser juzgado en un plazo razonable, también el artículo 14, numeral 3, literal c); establece lo siguiente:

"Artículo 14

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

- c) A ser juzgado sin dilaciones." (Subrayado nuestro)

Esta disposición es aplicable también a los que son imputados por un delito, pero que no necesariamente se encuentran siguiendo el proceso recluidos en prisión, para estos casos, el mismo tratado establece que tienen derecho a ser juzgados sin dilaciones, estableciendo que no importa si el imputado se encuentra recluido o no para que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable opere.

b) La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

Tratado ratificado por el Perú el 7 de diciembre de 1978, norma internacional que establece en su artículo 7, numeral 5, lo siguiente:

"Artículo 7. Derecho a la libertad personal

(...)

5. *Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales **y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad**, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio."* (Subrayado nuestro)

Como se aprecia, la Convención Americana de Derechos Humanos, pese a ser elaborada 3 años después del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mantienen textualmente la frase "*y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad*", ello da cuenta de la importancia que reviste el derecho al plazo razonable en los procesos judiciales, pero prioritariamente en los procesos penales.

Complementando esta disposición, la Convención Americana de Derechos Humanos también dispone en su artículo 8, numeral 1, lo siguiente:

"Artículo 8. Garantías Judiciales

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."* (Subrayado nuestro)

Una vez más se establece que las garantías judiciales del plazo razonable no sólo son aplicables para las personas que siguen sus procesos en calidad de reos, sino que también se aplica para todos los imputados que siguen sus procesos en libertad, entonces este derecho de plazo razonable en los procesos penales, no distingue si la persona imputada se encuentra con prisión preventiva, alguna medida restrictiva o en total libertad.

c) El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1998

Este tratado no ha sido ratificado por nuestro país por obvias razones, sin embargo, resulta importante para nuestra realidad en la medida que nuestro Tribunal Constitucional toma como precedente de observancia la jurisprudencia emitida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En este contexto, el Convenio Europeo de Derechos Humanos establece en su artículo 6, lo siguiente:

"Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo

1. *Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída de manera equitativa, públicamente y **dentro de un plazo razonable**, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá de los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter **civil** o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia **penal** dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia."* (Subrayado nuestro)

En este caso, el derecho a un proceso equitativo, dentro del cual se encuentra el derecho al juzgamiento en un plazo razonable, se aplica tanto para los procesos de índole penal como civil, por lo que el alcance de los derechos es aún más amplio que los tratados precedentes.

3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y EL CÓDIGO PROCESAL PENAL

Sólo la Constitución del Perú del año 1920 prescribió en forma textual la prohibición de dilatar los procesos indebidamente, en su artículo 157, que señala:

"Artículo 157. Producen acción popular contra los Magistrados y Jueces: la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra las garantías individuales y la prolongación indebida de los procesos criminales."

Sin embargo, la Constitución de 1993 no establece nada respecto al derecho al plazo razonable en los procesos judiciales, en su lugar, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra carta magna nos hace una remisión tácita, tanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; estableciendo que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, el numeral 1, del artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Penal establece expresamente que la justicia penal se imparte en un plazo razonable, sin embargo, no define cual es dicho plazo y se interpreta que será el que obtenga subjetivamente de la jurisprudencia nacional e internacional.

"Artículo I. Justicia Penal"

1. *La justicia penal es gratuita, salvo el pago de las costas procesales establecidas conforme a este Código. Se imparte con imparcialidad por los órganos jurisdiccionales competentes y en un plazo razonable. (Subrayado nuestro)*

4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional⁶, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado tres criterios que deben ser tomados en consideración para evaluar cuando nos encontramos frente a la afectación al derecho a ser procesado en un plazo razonable, al respecto ha señalado:

"4. Para determinar si, en cada caso concreto, se ha producido o no la violación del derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable, este Tribunal, siguiendo la jurisprudencia establecida básicamente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha precisado que se deben evaluar los siguientes criterios:

- i) *La complejidad del asunto, en el que se consideran factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el*

⁶ Ver: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 295-2012-PHC/TC, fundamento jurídico 4.

esclarecimiento de los hechos, la pluralidad de agraviados o inculcados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulta particularmente complicada y difícil.

- ii) la actividad o conducta procesal del interesado, en el que se evalúa si su actitud ha sido diligente o ha provocado retrasos o demoras en el proceso, por cuanto si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. En ese sentido, habrá que distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la actitud obstruccionista o la falta de cooperación del interesado, la cual estaría materializada en la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta se encontraban condenados a la desestimación. En todo caso, corresponde al juez demostrar la conducta obstruccionista del interesado;*
- iii) la conducta de las autoridades judiciales, donde se evalúa el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa. Para ello, será preciso examinar las actuaciones u omisiones de los órganos judiciales en la tramitación de la causa. Las indebidas e injustificadas acumulaciones o desacumulaciones de procesos; la suspensión reiterada e injustificada del juicio oral; la admisión y/o la actuación de una prueba manifiestamente impertinente; la reiterada e indebida anulación por parte del órgano jurisdiccional de segundo grado respecto de las decisiones del órgano jurisdiccional de primer grado, etc. Vienen a ser ejemplos de lo primero."*

La aplicación de los criterios que se han recogido en la jurisprudencia constitucional se justifican en la inexistencia de norma alguna de rango legal que determine el plazo máximo que debe considerarse razonable en un determinado proceso judicial penal.

Entonces, los tribunales internacionales han tenido que desarrollar toda una doctrina que permita al menos establecer criterios de interpretación, para que los jueces nacionales cuenten con instrumentos para impartir justicia, aunque esta se encuentre llena de la subjetividad propia de la no certeza del plazo.

5. LA DOCTRINA DEL NO PLAZO

Parece contradictorio tratar de establecer que un proceso ha excedido el plazo razonable, sin establecer cuál es el plazo que debe interpretarse como razonable en forma objetiva y ello ha sido posible con la implementación de la "*doctrina del no plazo*", mediante la cual se deja en libertad a los jueces nacionales para determinar, aplicando los criterios señalados, cuando nos encontramos frente a un plazo no razonable desde un punto de vista subjetivo.

Esta es la principal crítica a la interpretación de nuestro Tribunal Constitucional, pues los criterios deben ser interpretados por cada uno de los jueces en forma subjetiva y lo que para un juez puede parecer un plazo razonable, para otro juez puede parecer que no es así, de esta forma se vuelve necesario que se plantee una propuesta que proporcione certeza a los justiciables.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pionero en la implementación de la "*doctrina del no plazo*" ha desarrollado la misma teoría para el plazo razonable de la duración de la prisión preventiva, la misma que también ha sido implementada por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, sin embargo, al interior de nuestro ordenamiento, el Código Procesal Penal en su artículo 267, ha establecido los siguientes plazos de prisión preventiva:

- i) Para casos simples no más de 9 meses
- ii) Para casos complejos no más de 18 meses u
- iii) Para casos de criminalidad organizada no más de 36 meses.

Esto demuestra que establecer plazos razonables no es imposible en nuestra legislación, sólo se debe determinar cuál es dicho plazo en forma objetiva, que permita al juez, tener la certeza al momento de establecer si nos encontramos o no frente a dicho plazo.

6. ARGUMENTOS A FAVOR DEL DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE OBJETIVO

Según Francesco Carrara, citado por Daniel Pastor⁷ señala que: *"sería burlarse del pueblo el dicar receptos de procedimientos dejando su observancia al gusto del juez (...) Si el legislador dicta un procedimiento que pueda ser violado al arbitrio de los jueces, no hace una ley, sino que se limita a da un consejo"*.

Coincidimos plenamente con la afirmación señalada en el párrafo precedente, pues si los derechos fundamentales de las personas contienen el derecho al debido proceso y éste a su vez se sustenta, entre otros derechos, en el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, entonces es totalmente prudente contar con la medida objetiva de plazo que nos permita conocer cuando nos encontramos frente a un plazo razonable y cuando no.

Contar con un plazo objetivo, permite dejar sin margen de acción a la discrecionalidad subjetiva de los jueces, ello también evita la presentación de recursos en los cuales se alegue la vulneración de dicho derecho, sin argumento alguno.

Nuestra propuesta apunta a establecer, en función a los tratados internacionales y la jurisprudencia internacional, un plazo que se considere razonable para emitir una sentencia final en los juicios penales. Ya algunos juristas han planteado esta propuesta como en el caso de Daniel R. Pastor,⁸ quien sustenta una serie de argumentos a favor de establecer un plazo determinado mediante ley, en lugar de plantear criterios para interpretar el plazo razonable, tal como lo viene realizando la jurisprudencia internacional. Resumimos los argumentos del jurista Daniel Pastor a continuación:

a) El mandato expreso del orden jurídico internacional

Los tratados internacionales de derechos humanos establecen preceptos, guías o principios que deben ser desarrollados necesariamente por los ordenamientos internos de los países que los ratifiquen. No se puede pretender que los tratados internacionales desarrollen al detalle lo que le toca desarrollar en cada ordenamiento legal de cada país.

⁷ CARRARA, Francesco. "Programa de Derecho Criminal. Traducción de José J. Ortega Torres y Jorge Guerrero, Bogotá 1956. Tomo II pp. 227.

⁸ PASTOR, Daniel. Acerca del Derecho Fundamental al Plazo Razonable de Duración del Proceso Penal. En Revista De Estudios de la Justicia. N° 4 año 2004 pp. 51 a 76

Los tratados entonces reconocen derechos fundamentales en forma general y abstracta, y depende de los países darles contenido a los derechos fundamentales a través del desarrollo en su constitución, normas legales e incluso normas infra legales.

Por ello, los países suscriptores de tratados internacionales de derechos humanos no sólo se comprometen a cumplir con los tratados a los que se adhieren, sino que este compromiso alcanza también a desarrollar los derechos contenidos en dichos tratados. En este sentido, es obligación de todos los países fijar legislativamente un plazo máximo de duración de los procesos penales y también las consecuencias jurídicas de su violación.

b) El mandato expreso del principio del Estado de derecho

El principio de legalidad permite a la administración pública hacer sólo lo que la ley expresa le permite, a diferencia de los privados, que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba expresamente.

Bajo esta perspectiva todos los funcionarios públicos, incluidos los jueces, sólo pueden tomar decisiones en base directivas que estén contenidas en una ley, como la iniciativa propuesta, pues no hacerlo puede conllevar a responsabilidades frente a la propia administración pública.

Los jueces penales, en especial, cumplen una función muy delicada pues deciden sobre la situación jurídica de acusados de haber cometido delitos, incluso deciden si estos imputados deben cumplir prisión o no, en función a la determinación de responsabilidades que se realizan en el proceso.

Durante los procesos penales se afectan derechos de los imputados, pues el simple hecho del inicio del proceso ya genera en el inculpado un perjuicio, si es que se trata de una persona inocente, aun cuando no se disponga medida alguna coercitiva. Una persona sometida a un proceso penal no sólo debe soportar el proceso en sí, sino que en muchos casos debe ser objeto de limitaciones de sus derechos, como, por ejemplo, de libre tránsito o a la disposición de sus bienes.

Por ello, resulta importante que no sólo cuenten con criterios de interpretación provenientes de tribunales internacionales de derechos humanos, sino que, para tener un verdadero Estado de derecho, se debe priorizar la seguridad legal, que permita certeza en las actuaciones judiciales y no dejar en manos del "*criterio*" decisiones tan importantes.

c) El principio de *Nulla Coactio Sine Lege*

Este principio jurídico establece que no existe coacción del Estado sin ley expresa. Normalmente se entiende la coacción del Estado como la actividad de establecer una sanción contra un particular a través de una pena, sin embargo, esta coacción también puede ser aplicable desde el punto de vista procesal, pues mantener al imputado sometido a un proceso cuyo plazo es indefinido, resulta en la práctica una situación adversa sin ley previa.

Establecer el plazo máximo para el procesamiento penal de un imputado permite tener la certeza de que la vulneración de los derechos de los procesados no es absoluta e indefinida, sino que cuenta con un plazo razonable.

Al respecto, el literal d), numeral 24, del artículo 2 de la Constitución Política del Estado establece que: *"Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que, al tiempo de cometerse no este previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley."*

Este principio constitucional nos advierte que los procesos penales deben estar bien definidos legalmente, desde el tipo penal que podría haber cometido el imputado, hasta las disposiciones que regulan el proceso mismo, para evitar cualquier tipo de abuso como, por ejemplo, mantener abierto un proceso penal de forma indefinida.

d) La violación de la división de poderes

La estructura del Estado peruano, al igual que muchos otros Estados, está compuesta por tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

A cada uno de los poderes se les otorga funciones específicas; así el Poder Ejecutivo se encarga de diseñar e implementar políticas de gobierno, mientras que el Poder Legislativo se avoca a crear leyes y el Poder Judicial imparte justicia. Sin embargo, la administración pública se ha adaptado poco a poco al devenir de las necesidades y ahora encontramos que los tres poderes realizan las tres labores, como lo observamos en el cuadro siguiente:

PODERES DEL ESTADO Vs. FUNCIONES DEL ESTADO

	FUNCIÓN EJECUTIVA	FUNCIÓN NORMATIVA	FUNCIÓN JURISDICCIONAL
PODER EJECUTIVO	Administra políticas de Estado.	Mediante decretos de urgencia y legislativos, decretos supremos y resoluciones	Decide administrativamente solicitudes, controversias y sanciones
PODER LEGISLATIVO	Administra su propia institución.	Crea leyes y resoluciones legislativas..	Juzga a sus pares a través de juicios políticos.
PODER JUDICIAL	Administra su propia institución.	Emite directivas.	Decide judicialmente controversias y emite sanciones penales.

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, si bien los tres poderes de gobierno cumplen por separado con las tres funciones ejecutiva, normativa y jurisdiccional, la reserva de ley ha quedado en manos únicamente del Poder Legislativo personificado por el Congreso de la República y excepcionalmente, a través del Poder Ejecutivo, normas de rango legal que deben pasar necesariamente por revisión del Congreso.

Siendo esto así, el Poder Judicial carece de la función legislativa, por lo cual no puede emitirse a sí misma normas de rango legal obligatorio cumplimiento. Ciertamente, puede

aplicar los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario, tal como lo establece la Constitución⁹; pero sólo cuando exista vacío normativo o deficiencia de la ley.

Es este vacío normativo el que se pretende regular a través de la propuesta, para dejar de lado las interpretaciones en base a criterios subjetivos propuestos por tribunales internacionales, ello permitirá otorgar mayor certeza tanto al juzgador como al inculcado durante el curso de los procesos.

7. PROPUESTA DE LA INICIATIVA

Como hemos señalado a lo largo de la exposición de motivos, se ha venido aplicando criterios jurisprudenciales para determinar el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, sin embargo, dichos criterios claramente se aplican cuando la norma interna de cada país, incluyendo el Perú, no cuentan con norma legal alguna que defina claramente cuando nos encontramos frente a un plazo razonable, cuáles son sus excepciones y cuando se debe computar el inicio y el fin de dicho plazo.

La fórmula legal de la presente iniciativa establece expresamente cuál es la duración del plazo razonable de un proceso penal; señalando que el plazo máximo que una persona puede ser juzgado no debe superar la mitad de la máxima pena a la que podría ser condenado el encausado.

De esta forma, basta que el juez advierta la pena máxima a la que podría ser condenado el procesado y la divida en dos para establecer el plazo máximo del proceso penal. De esta forma, se contará con la certeza necesaria para determinar si se está respetando el derecho a juzgamiento en plazo razonable de los procesados.

Por ejemplo, si a una persona se le imputa el delito de homicidio simple prescrito en el artículo 106 del Código Penal, debe considerarse que dicho delito tiene penas que van desde los 6 hasta los 20 años, en dicho caso el juez debe tomar la pena mayor (20 años) y dividirla entre 2 (10 años) para determinar el plazo máximo del proceso del imputado.

De igual forma, el delito general de lesiones graves tipificado en el artículo 121 del Código Penal, establece penas desde los 4 hasta los 8 años de prisión. En este caso se tomaría también el plazo máximo (8 años) y se divide entre dos (4 años) obteniendo el plazo razonable de juzgamiento. Resulta evidente que los delitos más graves merecen tener un mayor plazo para su proceso, debido al mayor análisis que se requiere.

Un segundo punto, que propone la fórmula legal del proyecto es establecer desde cuándo se debe contar el plazo razonable y luego de realizado un análisis creemos que es conveniente que el plazo comience a contabilizarse desde el momento en el cual el procesado ha sido notificado de los cargos que se atribuyen, dentro de una investigación preparatoria a cargo del Ministerio Público.

⁹ Segundo párrafo del numeral 8 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado.

Al respecto, no recogemos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰ que señala que el plazo debe iniciarse *"desde el momento en que la persona conoce la atribución o el cargo que le afecta a su intereses"*, por el contrario, señalamos puntualmente que el plazo se inicia el día en que el procesado conoce del cargo que se le atribuye, a través de notificación dentro de investigación preparatoria iniciada por el Ministerio público.

Esto debido a que las investigaciones precias que se realicen en forma preliminar, no determinan imputación alguna en los investigados, pudiendo incluso terminar con el no procesamiento de la denuncia por años, luego de los cuales podrían aparecer nuevas pruebas que ameriten iniciar una investigación preparatoria; en este contexto, si se inicia el cómputo desde las actuaciones preliminares que anteceden a la investigación preparatoria, podría beneficiarse al imputado, quien podría alegar que el procesamiento ha excedido el plazo razonable, cuando en la práctica se dejó el proceso porque en ese momento no se contaban con elementos suficientes para iniciar investigación preparatoria.

Como tercer punto, que incluimos en la fórmula legal es la excepción del cómputo de plazo cuando la demora sea atribuible al propio procesado como, por ejemplo, cuando no se presenta al proceso, se fuga o cuando su defensa propone recursos constantemente con la finalidad de dilatar el plazo en forma intencional, buscando entorpecer el proceso. En estos casos, cuando el exceso de plazo se deba puntualmente a la actuación del propio procesado o su defensa no debe beneficiarse del derecho a ser procesado en un plazo razonable, en la medida que este derecho sólo puede ser invocado por quien se presenta al proceso y realiza su defensa sin buscar dilaciones injustificadas del proceso.

Por último, la iniciativa plantea, en concordancia con el numeral 11, del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, que la presente norma se aplicará a todos los procesos que se encuentren en marcha.

CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La Vigésimo Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional que prescribe la "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia y acceso judicial", compromete a los participantes del foro a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con ese objetivo, el Estado adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto a los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca desarrollar legalmente en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, derecho contenido en tratados internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 295-2012-PHC/TC, fundamento jurídico 5.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa propone desarrollar el derecho a ser juzgado en un plazo razonable contenido en tratados internacionales y en nuestro código penal; además de ser desarrollado jurisprudencialmente por cortes internacionales y el tribunal Constitucional.

Complementando lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Penal, se plantea precisar a el contenido del derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario nacional, pues sólo plantea que los jueces respeten el plazo razonable para la duración de un proceso penal. Acaso, el costo de la norma estará a cargo de los procesados pues sabrán que no en todo momento se puede alegar la vulneración del derecho al plazo razonable, sino por el contrario, sólo podrá ser alegado cuando se exceda del plazo previsto en la fórmula legal. En todo caso, la propuesta promoverá la reducción de reos con prisión preventiva decidiendo su situación jurídica ya sea para condenarlos o para liberarlos.