



Justice Sector Modernization Program

Final Report

Contract No. AEP-I-00-00-00012-00, Task Order No. 803

30 September 2005

IRIS Center, University of Maryland

Lima, Peru

TABLE OF CONTENTS

I.	Executive Summary	1
II.	Background	1
III.	Activities, Accomplishments, and Analyses.....	2
	A. Component One: Improving the Career System for Judges Prosecutors, and Public Defenders	2
	B. Component Two: Improving the Processing of Criminal Cases.....	4
IV.	Recommendations.....	19
	Appendix A – Baseline Reports.....	30
	Appendix B. Línea de Base sobre Teoría del Caso y Técnicas Litigación en Materia Penal.....	92

I. Executive Summary

In May 2003, IRIS initiated work on the Justice Sector Modernization Program. This program consisted of four components. In May 2004 USAID eliminated two of the components and decided to focus exclusively on two in response to developments in the justice sector. The first dealt with improving the career system for judges, prosecutors, and public defenders, and the second focused on improving the processing of criminal cases.

As part of the first component, IRIS provided technical assistance to the Judicial Branch in the development of a draft judicial career law that, at the close of the project, was being considered by the Justice and Human Rights Commission of the Congress (hereinafter “Justice Commission”). IRIS’s technical assistance to the Public Ministry consisted of support in drafting of prosecutor profiles and the implementation of an evaluation system. Finally, IRIS worked with the National Judicial Council (hereinafter “CNM”) in improving the selection and nomination regulation, a long-overdue improvement for this justice sector institution.

The second component – improving the processing of criminal cases – involved a wide array of technical assistance and training that spanned such subjects as the implementation of the new criminal code, court administration, jurisprudential predictability, plea bargaining, and information gathering and sharing. Many of IRIS’s activities in the second component produced tangible results. Others consisted of laying the groundwork for future progress.

After two years of working in the Peruvian justice sector, IRIS gathered a wealth of experience. In the third part of this final report, IRIS presents its recommendations, which are the product of this experience.

II. Background

In the beginning of 2003, Supreme Court magistrate Dr. Hugo Sivina assumed the presidency of the Supreme Court. Promising to reform the Judicial Branch, he announced the formation of a restructuring commission (January 2003) and the launching of the National Accord for Justice, the judiciary’s effort to establish a consensus for reform within the country (February 2004).

In May 2003, IRIS’s Justice Sector Modernization Program began.

In July 2003, in response to what he perceived as the slow pace of legal reform, President Alejandro Toledo announced the formation of a commission designed to produce an integrated plan for the administration of justice. This commission, known as the Special Commission for the Integrated Reform of the Administration of Justice (or “CERIAJUS”) came into being in October 2003 with a six-month mandate. Dr. Sivina presided and it included all justice sector leaders and members of civil society. At nearly the same time (November 2003), the Judicial Branch began to carry out its National Accord for Justice. IRIS supported both activities.

On May 6, 2004, Dr. Sivina presented President Toledo a 647-page plan for the reform of the administration of justice in Peru. Soon after in response to this plan, USAID altered the scope of the Justice Sector Modernization Program to align it better with the content of the CERIAJUS

plan. As a result, what was originally a four-component project became a two-component project. The first component was geared towards improving the career system for judges, prosecutors, and public defenders and the second towards improving the processing of criminal cases.

III. Activities, Accomplishments, and Analyses

A. Component One: Improving the Career System for Judges Prosecutors, and Public Defenders

1. Career System for Judges

a. General Overview

Establishing a career system for judges – one that would regulate entry into the judiciary, promotion, evaluation, and discipline – would clearly define the relationship between judges (or judge candidates) and the Judicial Branch, minimize arbitrariness, and promote a higher level of professionalism and competence. Recognizing the importance of such a career system, the Judicial Branch formed a commission (called the Judicial Career Commission) on May 24, 2004, tasked with the responsibility of presenting a draft judicial career law to the Supreme Court president within a period of six months.

b. Activities and Accomplishments

IRIS provided significant technical assistance to the Judicial Career Commission. First, it presented the commission a general profile of a judge, as well as a specific profile of a commercial law judge. Both of these profiles were based on previous work that IRIS carried out with the Judicial Academy and the Inter-Institutional Commission for Criminal Justice. Next, IRIS collaborated with the Judicial Career Commission in preparing, distributing, and analyzing results of a poll sent to nearly all Peruvian first and second instance judges regarding a judicial career law. Finally, and most importantly, IRIS provided comprehensive technical assistance in the drafting of the judicial career law with constant guidance, validation, and input from the Judicial Career Commission. The commission completed the draft law in December 2004, but the Supreme Court president did not present it to the Justice Commission in Congress until June 17, 2005.

c. Analysis

The draft judicial career law submitted by the Supreme Court to the Justice Commission was one of three draft judicial career laws being considered by the Justice Commission. Members of Congress submitted the other two versions.

The biggest difference between the Judicial Branch's draft law and the other two deals with the issue of discipline. In the Judicial Branch's version, the Supreme Court continues to resolve issues of discipline through the Office of Control of the Magistrates ("OCMA"). In the two other versions, this function passes to an external body.

IRIS technical assistance made the Judicial Branch's input into what will be the judicial career

law approved by the Justice Commission possible. Without this technical assistance, the Judicial Branch would have been relegated, at best, to merely providing comments on the two other draft versions that were in front of the Justice Commission. This certainly would have isolated the Judicial Branch from the process and perhaps would have made the ultimate implementation by the Judicial Branch of the final law passed by Congress more problematic.

2. Career System for Prosecutors

a. General Overview

As a precursor to producing a draft prosecutor career law, the Public Ministry first formed a commission to define the general profile of a prosecutor and the specific profiles of specialized prosecutors. This commission, activated initially in 2003, finally approved the general and specialized profiles in March 2005. Instead of forming another commission to draft a prosecutor career law based on these profiles, the Public Ministry immediately began to design the information technology structure necessary to evaluate prosecutors.

b. Activities and Accomplishments

IRIS assisted the Public Ministry's commission by carrying out a series of focus groups with prosecutors to define the general profile of a prosecutor, as well as the profile of a criminal prosecutor. Ultimately, the commission approved both of these profiles with only minor adjustments.

Instead of proceeding to the next step – creating the norms necessary to implement a career system – the Public Ministry sought to create a database which would capture information sufficient to permit evaluation of the performance of all prosecutors in comparison to their peers. IRIS worked closely with the Public Ministry in defining the indicators that formed the basis of the information captured and making this system operational in the Public Ministry's office in Callao.

c. Analysis

The Public Ministry's work in creating its profiles dragged on interminably. This was because the president of this commission had dual responsibilities as the president of the Public Ministry's code implementation commission. But after having developed the profiles, the Public Ministry eschewed normative change and immediately began to work on the details of a comprehensive statistical evaluation system for prosecutors. This system, once fully operational, will be nothing short of groundbreaking. In no other institution of the Peruvian justice sector has the concept of competition within a group of peers been introduced as a way of improving performance. Without IRIS's technical assistance, it is likely that this initiative would not have taken form until next year.

3. Improvement of Selection and Nomination Regulation of National Judicial Council

a. General Overview

The CNM acts as the gatekeeper for all those who wish to become judges and prosecutors. Its selection and nomination regulation, therefore, is critical for ensuring that the best candidates enter the Judicial Branch and the Public Ministry. Unfortunately, the selection and nomination regulation that existed at the outset of IRIS's project did not offer the best tools in helping to cull the best candidates.

b. Activities and Accomplishments

In order to improve this regulation, IRIS embarked upon a joint venture with the CNM in September 2004. This joint venture consisted of a series of working meetings with a variety of institutions interested in improving the regulations. These institutions included the Judicial Branch, the Public Ministry, the Human Rights Office, the Judicial Academy, Justicia Viva, Catholic University, Pacific University, the Lawyers' Association, and the Andean Commission of Jurists. These well-attended working meetings touched on the subjects of resume evaluation, written examination, mechanisms for citizen participation, and evaluation criteria for the interview.

The product of these meetings was a revised selection and nomination regulation issued in July 2005 and used immediately for the selection and nomination of Supreme Court magistrates and high-level prosecutors.

c. Analysis

The CNM did not incorporate all of the recommendations made by IRIS and Justicia Viva. In fact, it left several important recommendations on the table. Nevertheless, the CNJ substantially improved the selection and nomination regulation.

Most important of the improvements was the increase in the possibilities of citizen participation in the process and transparency. Under the previous regulation, citizens who opposed candidates had to pay to file a document with the CNJ noting their opposition and had to have this document notarized by an attorney. The new regulation eliminated these requirements. In addition, the regulation committed the CNJ to publish all of the resumes of candidates who have passed the first stage of the process (resume evaluation).

Following the first stage, each candidate takes written examinations. One of these examinations is designed to test general intelligence. Under the new regulation, this general intelligence examination was expanded to include logical reasoning, analytical skills, decision-making capacity, capacity to think abstractly, and capacity to communicate clearly.

In perhaps the most-overdue change, the regulation permitted the CNJ to take into consideration profiles for prosecutors and judges developed by the Public Ministry and the Judicial Branch, respectively. Thus, the CNJ finally permits these two institutions to have a voice in determining the characteristics of the functionaries that fill their ranks.

B. Component Two: Improving the Processing of Criminal Cases

1. Implementation of the New Criminal Procedure Code

a. Support to the Special Commission for the Implementation of the Criminal Procedure Code (hereinafter “the Code Commission”)

i. General overview

Throughout 2003 and in the beginning of 2004, a small group of academics and justice sector actors wrote the new criminal procedural code. There was never any outreach effort to civil society and little within the separate justice sector institutions during the writing of the procedural code. Consequently, it remained largely unknown outside small pockets within each institution and outside of the USAID-designated provinces where IRIS works.

Despite this, on July 28, 2004, the Constitutional President of the Republic promulgated the new criminal procedure code by executive decree. At the same time and through the same mechanism, he established the Code Commission. This commission, headed by a representative from the Ministry of Justice, included representatives from the Judicial Branch, the Attorney General’s Office, the Ministry of the Interior, and the Ministry of Economy and Finances (“MEF”). In the same executive decree establishing the Code Commission, certain deadlines were established. The aforementioned justice sector institutions and the Judicial Academy had to provide the Code Commission products delineated in the executive decree by October 26, 2004. Finally, the Code Commission had to write an implementation plan by February 4, 2004.

Neither the justice sector institutions nor the Code Commission met their respective deadlines. Most of the justice sector institutions missed their deadlines by several weeks. In fact, the Ministry of the Interior did not present any written documents to the Code Commission until June 2005.

The Code Commission produced a highly criticized rough draft of an implementation plan in late February 2005. Complicating matters further was the resignation of the Technical Secretary of the Code Commission shortly after the production of this draft. Nevertheless, the Code Commission significantly improved upon this first draft with the unanimous approval of an implementation plan on June 20, 2005.

ii. Activities and Accomplishments

IRIS assisted the Code Commission with a variety of activities and consultants designed to strengthen the planning process and build inter-institutional relationships. Activities including observation trips, in-house technical assistance and external consultancies to orient the Code Commission and the justice sector institutions in the planning process, creation of a dissemination plan, assistance in developing institutional norms, in-depth technical assistance in writing the approved implementation plan, creation of initial dialogue between the Public Ministry and the Ministry of Interior, and help establishing budgetary requirements.

Soon after the formation of the Code Commission in mid-August 2004, an IRIS consultant began

work, at the request of the Code Commission, on developing a profile for the implementation of the new criminal procedure code. The creation of such a profile is mandated by MEF as a precursor to obtaining its financing for the undertaking of new activities. Unfortunately, IRIS had to suspend this consultancy in October 2004 for lack of counterpart cooperation. In March 2005, when the conditions for cooperation improved, IRIS re-initiated this consultancy and finished it in August 2005.

At the outset of the planning process, IRIS undertook significant efforts to expose justice sector leaders, members of the Code Commission, and each institution's technical team to comparative experiences. It did this by arranging observation trips and bringing international experts to Peru.

Near the beginning of the planning process, IRIS arranged for observation trips to Puerto Rico and Chile. The group traveling to Puerto Rico represented much of the political leadership in the justice sector institutions. Most important among the group traveling to Puerto Rico were the Director of the National Police of Peru (who several months later became the Minister of the Interior), two high-level prosecutors from the Attorney General's Office (one being the leader of this institution's new criminal procedural code planning efforts), the President of the National Terrorism Court (who was one of the two judges in the Judicial Branch intimately involved in planning for code implementation), and the National Director of Justice (who was also the president of the Code Commission). Almost contemporaneously, another group of counterparts traveled to Chile to understand the details concerning the successful implementation of the new procedural code in that country. This group consisted of members of the technical teams from each institution.

Complementing these observation trips, IRIS brought consultants from Chile and Bolivia to augment the comparative experience to which Peruvian counterparts were exposed. The Bolivian consultant worked exclusively with the Code Commission in helping to orient them to the structure and necessities of an implementation plan. The Chilean consultant, a member of the Center for Judicial Studies of the Americas, worked exclusively with the Public Ministry and defined for them the steps the Chilean Public Ministry took to prepare for procedural code implementation.

A local IRIS consultant reinforced the work begun by the Bolivian consultant with the Code Commission. He assisted the Technical Secretary by offering advice on the structure and composition of the plan. In addition, he facilitated the process of the selection of the implementation sequence by the counterparts.

Just as this consultant's work relationship with the Code Commission was ending, IRIS undertook two efforts that will be key to the success of procedural code implementation. In March 2005, IRIS supported the counterparts – in a joint effort with GTZ – in carrying out a series of high-level meetings between the Public Ministry and the Ministry of the Interior. The purpose of the meetings was to define the critical relationship that these institutions would have under the new procedural code. The meetings culminated in a two-day retreat for twenty persons from each of the two institutions. Although there was no resolution of the highly contentious issues between the two institutions, these events marked the first time that the Public Ministry and the Ministry of the Interior addressed the issues of code implementation in an inter-

institutional forum and the restructuring of the respective roles of each institution under the new code.

Nearly equally important for successful code implementation is dissemination. The Code Commission identified dissemination as one of the six strategic areas of code implementation. Recognizing the importance of dissemination, IRIS contracted a local consultant to develop a dissemination plan guided by input from the Code Commission. This plan was delivered to the Code Commission in May 2005.

Part of the reason for the improvement from the first draft of the implementation plan produced in February 2005 and the final published version was the incorporation of information that had not existed in February 2005, such as the dissemination plan produced by IRIS and several products produced by GTZ consultants. However, much more significant to the improvement of the plan was the openness of the new Technical Secretary to IRIS and GTZ technical assistance. Throughout May and June, IRIS and GTZ carried out numerous workshops with in-house resources and an external consultant to help the Technical Secretary and his small team define objectives, strategies, a diagram of activities, indicators, and the aspect of monitoring and evaluation.

Following the approval of the implementation plan in June 2005, IRIS supported the Code Commission in its first significant post-plan activity. IRIS contracted two consultants who made advances in developing a supply and demand study for the pilot project site of Huaura. A supply and demand study will be critical to determining the resources needed to implement the new procedural code in Huaura.

iii. Analysis

The Special Commission was characterized by a weak and inattentive commission president, a lack of a sense of inter-institutionality, and an absence of high-level political support. Ultimately, the Special Commission approved an implementation plan on June 20, 2005, but it was a plan that reflected the absence of coordination between the institutions, the lack of a common vision, and the different assumptions about the criminal code's implementation that each institution had. The inadequacies of the implementation plan were not glaring since it was written in such a way as to deemphasize these deficiencies and highlight the purely technical and far less-controversial aspects of implementation which were well-developed and presented.

IRIS and GTZ contributed significantly to the technical aspects of the plan. The plan identified six strategic areas: strengthening and sustaining the implementation process, organizational adaptation, normative adaptation, dissemination, training, and monitoring and evaluation. All six strategic areas were identified and recommended by IRIS in-house and external consultants. The fundamental principles, vision, mission, and analysis of strengths, opportunities, weaknesses, and threats outlined in the implementation plan were the product of a series of workshops carried out by an IRIS consultant in September, November, and December 2004. Indicators for the implementation process mentioned in the plan were the products of joint IRIS-GTZ workshops in April and May 2005. The dissemination plan produced by IRIS for the Special Commission was contained in an annex to the plan, as was the GANTT chart of implementation activities

developed by the Technical Secretary of the Special Commission, IRIS, and GTZ.

The implementation plan unfortunately did not resolve the conflict between the Public Ministry and the Peruvian National Police (“PNP”). However, at the insistence of the PNP, the plan specifically called for the establishment of a Public Ministry-PNP technical team that would define the roles of the two institutions under the new procedural code.

The inclusion of this objective marked a success for IRIS and GTZ. Throughout the drafting of the code, the PNP (through the Ministry of the Interior of which the PNP is a subordinate organ) was passive. This passivity existed throughout the Special Commission’s initial stages of work. Realizing the need to force into the open the subject of Public Ministry-PNP relations, IRIS and GTZ sponsored a series of meetings that culminated in a two-day retreat for twenty persons from each institution. Discussion in the meetings between the two institutions was quite animated. As a direct result of these meetings and the realization that its previous passivity had allowed the Public Ministry to strengthen its position unchecked, the Ministry of the Interior formed a high-level internal commission to address code implementation issues. At the close of the project, the Ministry of the Interior was an institution that realized that code implementation was inevitable and necessary to improve the Peruvian criminal justice system, a dramatic change from its previous passivity. At the same time though, it wanted to limit the increase in the scope of the Public Ministry’s responsibilities under the new code.

IRIS technical assistance in designing a profile for code implementation and carrying out a supply and demand study for the judicial districts of Huaura and La Libertad will likely play a significant role in the future in defining the amount of resources the Ministry of Economy and Finances will dedicate to these sites. Budget figures based on the supply and demand study will help modify the exaggerated budget proposed in the implementation plan by the Special Commission.

a. Training and Activities

i. General Overview

The Judicial Academy (“AMAG”) was IRIS’s chief counterpart for carrying out training that dealt with the implementation of the new criminal procedure code. From the beginning of the project’s IRIS’s goal was to work closely with AMAG and leave a core group of sufficiently-trained private attorneys and justice sector actors capable of replicating participative training by this justice sector institution. In addition, IRIS strategically used international experts to directly provide training to justice sector actors in an effort to raise the visibility of code implementation training, as well as prepare counterparts for code implementation.

At the outset of training in 2004, knowledge of the new criminal procedure code and the abilities necessary to successfully implement the code were non-existent. Justice sector actors only had a rudimentary understanding of the basic precepts, and they lacked any understanding of trial advocacy skills and related skills necessary to successfully prosecute, judge, or defend a case under the new criminal procedure code.

ii. Activities and Accomplishments

As mentioned above, creating highly trained professors capable of replicating new criminal procedure code training has been the centerpiece of IRIS's strategy. Towards this end, IRIS provided ninety-two hours of training by international experts to sixteen justice sector actors and private attorneys. These ninety-two hours included training on the content of the new criminal procedure code, training on practical skills necessary to successfully implement the new code, and training on adult education methods and techniques.

Once thoroughly trained, IRIS initiated wide-scale code implementation training in tandem with AMAG. Trainers carried out a sixteen-hour workshop in three of the seven USAID-designated zones, in the two pilot project sites for the implementation of the new criminal procedure code, and in Lima. In all, these trainers taught 221 justice sector actors in Lima, La Libertad, Loreto, Huaura, Cusco, and Huánuco.

IRIS complemented these workshops with direct training by international experts. The presence of international consultants served to maintain momentum for code implementation training prior to the completion of the formation of the trainers. In all, three international experts carried out ten training courses – each consisting of approximately twenty hours – that dealt with trial advocacy skills. Participants in this training in Lima consisted of 32% of all judges, 34% of all prosecutors, and all public defenders. In Cusco, 83% of all judges received this training, 59% of all prosecutors, and all public defenders. Finally, in Ayacucho, all judges and public defenders received direct training from an international expert, as well as 62% of all prosecutors.

Finally, in the last full quarter of the project, IRIS inaugurated mentor programs for judges and prosecutors. Through these mentor programs, international experts – all well versed in the accusatory system – met with groups of judges and prosecutors to discuss the practical aspects of the new accusatory system. The three international experts presented practical training dealing with managing investigations, case strategy/analysis, closing cases for lack of evidence, and roles under the new criminal procedure code to judges and prosecutors in Cusco, Ayacucho, Huara, and Ucayali.

iii. Analysis

aa. Impact of training and mentor programs

The standard methodology for training in the justice sector in Peru is to have a prestigious jurist lecture an audience of justice sector actors. There is little interaction between the lecturer and the audience apart from a small space for questions and answers. Often the content of the lecture is highly academic and listeners are left to their own devices to try and draw the connection between abstract concepts and how these concepts translate into practicing law on a daily basis.

IRIS turned this methodology on its head. In the sixteen-hour code implementation module validated by AMAG, IRIS developed a highly participative methodology that permitted the participants to analyze the current system based on their own experiences, understand its deficiencies, grasp the importance of the new criminal procedural code in eliminating its deficiencies, understand their own importance in the implementation process, and learn the

details of the new criminal procedure code. In addition, justice sector actors had the opportunity to participate in practical simulations. IRIS maintained some of the traditional methodology, but the transmission of information in lectures surrounded by events permitting a high level of participation-increased retention.

Given that IRIS carried out training and mentor programs near the close of the project, it was too early to show its quantifiable impact. However, IRIS training and mentor programs did have some important results. One, the training activities centered on the sixteen-hour module established a select group of highly trained, experienced private attorneys, judges, and prosecutors capable of carrying out code implementation training. Two, IRIS's training methodology and participative mentor programs permitted it to identify the most enthused justice sector actors in each province and those who best understood the requirements of the new code. These judges, prosecutors, and defenders can become the vanguard in helping to carry out training events in the future.

bb. Counterpart relationship with AMAG

Despite IRIS's efforts in involving AMAG in the development and validation of the first code implementation-training module, the wide-scale replication of code implementation training did not have true AMAG buy-in. In 2004, AMAG – under the direction of the previous president – looked at IRIS's activities in preparing trainers as an isolated effort to implement the code. Under the previous president, AMAG viewed the code implementation training process as something to be undertaken using the standard AMAG training methodology – a lecture series coupled with long-distance learning. Instead of seeing IRIS's effort in training of trainers as the foundation of future AMAG training efforts, she viewed this activity as merely something that augmented their traditional training plan.

The presidency of AMAG changed hands in 2005. The new president, received 92 hours of training by IRIS as one of the group of code trainers. Thus, he had first-hand knowledge of the necessity of changing AMAG's training methodology and the importance of IRIS's training effort within the context of AMAG's future training. However, in training efforts undertaken by AMAG (without IRIS's involvement), he perpetuated the AMAG methodology, albeit to a lesser extent. In addition, in executing the wide-scale replication activities, AMAG acted as a passive partner. They were minimally involved in planning efforts, and they clearly did not appreciate the overwhelming positive response that the new methodology of the module generated. In short, they viewed their role as facilitating IRIS's training efforts and not as carrying out training spearheaded by AMAG and supported by IRIS.

When taken in context, AMAG's role in IRIS's training was not surprising. Although its mandate is training, AMAG lacks adult education specialists and does not have any subject-matter experts as part of its permanent staff. Nearly all its employees are support staff and administrators. Thus, the staff does not fully understand the importance of methodology in training and the nature of IRIS's technical assistance. In the absence of a strategic plan for code implementation training, AMAG is relegated to mostly responding to efforts undertaken by the international donor community, rather than taking initiative and thus true ownership of activities carried out with the support of the international donor community.

2. Support to Superior Courts in Lima and Other Designated Zones for Improving Court Administration

a. General Overview

In an effort to improve court administration (and thus, case-processing time) in the Superior Courts of Lima, Ayacucho, Cusco, Loreto, Huánuco, Junín, San Martín, and Ucayali, IRIS teamed with the Executive Council of the Judicial Branch (“Executive Council”) to provide technical assistance in recommending specific changes and implementing backlog reduction programs. Such technical assistance required multiple visits to those courts outside of Lima during which IRIS carried out diagnostics, provided recommendations, signed agreements to implement these recommendations, monitored and evaluated the progress of implementation, and – with selected superior courts – carried out inventories of existing caseloads, established case processing time baselines, and organized backlog reduction programs.

b. Activities and Accomplishments

i. Technical Assistance other than backlog reduction programs

The recommendations that IRIS made to the superior courts in Lima and the USAID-designated zones outside of Lima were as diverse as the response of these superior courts to these recommendations. IRIS recommendations dealt with reorganizing the structure of the inferior courts within the superior courts, using information technology tools to expedite case processing, standardizing hours of customer service for litigating attorneys, creating central distribution centers, implementing common reading rooms for litigating attorneys, improving the physical layout of courts under construction so as to better accommodate the necessities of the new criminal procedure code, creating mailboxes for litigating attorneys within the superior courts to expedite the notification process, implementing a more efficient organization system for case files, and carrying out work meetings to standardize the manner in which courts resolved legal issues within the same superior court.

The Superior Courts of Lima, Ayacucho, and Ucayali responded positively to IRIS recommendations. In the Superior Court of Ayacucho, the Executive Council carried out joint IRIS/Executive Council recommendations and:

- 1) created a new trial court;
- 2) converted a trial court that had been handling exclusively the cases of those defendants whose whereabouts were unknown to one handling a regular caseload; and
- 3) converted two “mixed” appellate courts that handled both criminal and civil cases to one handling only civil cases and the other only criminal cases.

In addition, the intake table of the appellate courts in the Superior Court of Ayacucho, using new information technology tools recommended by IRIS, managed to reduce the time it took to locate case files by 50%. The implementation of a general distribution center (which is an intake table for trial courts), an IRIS recommendation, reduced by 30% the time it took for the courts to

process documents submitted by litigating parties while, at the same time, permitting better accountability of these documents.

The general distribution center in the Superior Court of Ucayali was also a focus of IRIS's recommendations. Using new information technology tools suggested by IRIS, the central distribution center managed to reduce the time it took to distribute documents by 60%. Fixed customer service hours for litigating attorneys to meet with judges, an IRIS recommendation for the Superior Court of Ucayali, reduced the amount of time that judges were distracted from their duties by litigating attorneys. (Prior to the implementation of fixed hours, judges attended to litigating attorneys whenever the attorneys requested.) Complementing this change in customer service was the Superior Court of Ucayali's implementation of a common reading room for attorneys that permitted far greater access of the attorneys to the case files without an increase in cost for the court. Nearly 90% of the litigating attorneys in Ucayali are content with the new common reading room.

As part of its technical assistance to the superior courts in the USAID-designated zones, IRIS trained support personnel on the creation of a new system for identifying case files that simply involved identifying the name and number of the case file in a uniform manner using small slips of cardboard on the outside of the case file. (Case files are usually only identified by opening the file and looking for a case number.) In addition, IRIS left the tools at each superior court to implement this easy, user-friendly system as well as a written guide. The Superior Court of Ucayali was the only superior court to implement and provide sustainability to this system, a system as simple as it was necessary. Support personnel report that the time it takes to identify case files with this system has been reduced by 90%.

The Superior Court of Ucayali presented IRIS an additional opportunity because it was constructing a new locale in 2004. While under construction, IRIS recommended and the Superior Court of Ucayali implemented changes in the design of the courtrooms to better accommodate the new criminal procedure code and changes in the design of the general distribution center.

The president of the Superior Court of Lima acted on several IRIS proposals geared at improving case-processing time. She requested that the Executive Council authorize the conversion of trial courts dealing with cases held in reserve to active, regular criminal trial courts. This would increase the number of courts that could deal with habeas corpus cases, cases that pose a particular burden within the criminal courts of the Superior Court of Lima. In addition, she published a directive mandating that cases be passed to the Public Ministry on a daily basis (the failure of which had a significant negative impact on case-processing time) and improved control over the granting of extensions of the deadlines by judges. Finally, she began the reorganization of the intake table for the trial courts in an effort to improve efficiency.

ii. Backlog reduction programs

In order to alleviate the heavy caseload of the superior courts, IRIS carried out backlog reduction programs in the five superior courts located in Lima, Ayacucho, Ucayali, Junín, and Huaura. Prior to initiating the programs, IRIS carried out inventories of each of these superior courts.

These inventories identified the quantity of cases in each trial and appellate court, the distribution and nature of these cases, and the actual state of their processing. This, in turn, allowed IRIS to design backlog reduction programs individually tailored to each superior court, and, at the same time, establish statistical analyses of case-processing times (also known as baselines). In addition, these inventories in the superior courts of Ayacucho and Junín created the database for the implementation of the System of Legal Information (“SIJ”).

IRIS trained and managed backlog reduction teams of twenty-four members in Lima, twelve in Junín and Huaura, ten in Ayacucho, and Ucayali. The purpose of these teams was to provide support to trial and appellate court judges by drafting acts and resolutions that opened trials, organizing the presentation of charges and list of defendants in complex cases, and summarizing trial proceedings. Further, these team members summarized case files for the judges, helped with notifications, and took written statements from witnesses and defendants. In the superior courts of Ucayali, Junín, Huaura, and Cusco backlog reduction team member performed the additional task of closing out inactive cases (those cases where there was insufficient evidence to continue the process and where the statute of limitations had been exceeded).

Backlog reduction teams worked over the course of four months in the Superior Court of Lima, three-and-one-half months in the Superior Court of Ayacucho, two months in Ucayali, Junín, and Huaura. In the Superior Court of Lima, the team provided support on 43% of all cases at the trial level and 83% of all cases at the appellate level. Of the cases on which the backlog reduction team worked, it reduced case-processing time from 23 months to 16 months. The team worked on 51% of all cases at the trial level in the Superior Court of Ayacucho and 83% of all appellate court cases. The backlog reduction team reduced case-processing time on the cases on which it worked from 36 months to 24 months.

c. Analysis

IRIS’s court administration component was a broad effort distributed across eight provinces and Lima. IRIS’s strategy was to carry out diagnostics, provide recommendations to improve court administration, monitor and evaluate to determine the superior courts most responsive to IRIS’s recommendations, and provide these courts more intense technical support in the form of backlog reduction programs (which included carrying out inventories and establishing baselines).

The monitoring and evaluation phase was a very labor-intensive effort complicated by the change in the presidencies of the superior courts at the beginning of 2005, a judicial strike, and judicial vacations. Had IRIS focused primarily on a reduced number of superior courts where there was significant support it is arguable that the impact of its technical assistance could have been greater once these fewer courts were used as models for improved judicial administration.

Exacerbating the difficulties of monitoring and evaluation was the ineffectiveness of the Executive Council as a partner in this technical assistance. More often than not, the representative from the Executive Council who traveled with IRIS staff to the superior courts outside of Lima had a passive presence. He did not seek to pressure the superior courts to implement IRIS recommendations. Other times, especially throughout the last quarter of 2004, the Executive Council counterpart could not travel and did not permit IRIS staff to carry out the

monitoring and evaluation phase without his presence. In either case, without the pressure of the Executive Council, some superior court presidents were less than enthusiastic about reforming court administration practices. They were very hospitable when IRIS staff arrived to provide technical assistance, but they provided little follow-up.

Despite these challenges, the court administration component of the project showed quantifiable impact. Most impressive was the impact of the backlog reduction programs in accelerating case-processing time. Equally important was the establishment of the baselines, which, for the first time, clearly show the statistics behind case-processing time. This tool has the potential to focus presidents and administrators more clearly on judicial processes and strategies to bring about fundamental changes to these processes rather than strategies that do not involve significant change (such as the addition of more information technology and personnel).

3. Jurisprudential Predictability

a. General Overview

Of the many serious challenges that the Judicial Branch has, perhaps one of the most disconcerting is the near absence of jurisprudential predictability. For the most part, the 25,000 cases that the Supreme Court decides every year have little relevance beyond the case and litigating parties at hand. In other words, the cases decided by the Supreme Court for the most part provide little guidance for other litigants not directly involved with the case decided.

The result is fragmented, inconsistent jurisprudence throughout the Judicial Branch. Similar cases in front of different courts – and even different tribunals within the same court – sometimes have completely different outcomes.

This is a growing concern for the Supreme Court. In August 2004, Congress promulgated Legislative Decree 959, proposed by the Supreme Court, providing for the issuance of binding opinions by the Supreme Court. These opinions would bind lower courts to a certain interpretation of the law. In the case of conflicting binding opinions between different Supreme Court tribunals, this decree permits the Supreme Court, sitting *en banc*, to define which of the conflicting opinions will be binding on lower courts.

Since the decree promulgated in August 2004, two Supreme Court tribunals have produced fourteen binding opinions.

b. Activities and Accomplishments

IRIS activities in this area have centered on a two-prong strategy. First, throughout the second phase of the project, IRIS periodically carried out presentations on jurisprudential predictability by international consultants that have been attended by more than three hundred justice sector actors in Lima, including all of the Supreme Court justices, the Attorney General, and all high-level prosecutors. The idea behind these presentations was to expose Peruvian justice sector actors to comparative experiences and highlight the benefits of jurisprudential predictability.

At the same time, IRIS produced a tangible product that has the potential to play a significant role in the development of jurisprudential predictability. This product – a search engine that had an attached database of nearly 25,000 Supreme Court opinions from 2002 – can be found at www.pj.gob.pe/jurisprudencia. The search engine identifies specific Supreme Court opinions by a specific word or specific words in the text, by date, by case number, by Supreme Court tribunal, and by Supreme Court magistrate. Those who enter the Judicial Branch’s web site can use the search engine at no cost.

IRIS worked with the Technical Cabinet in 2004 in creating the search engine and preparing the database. However, the Technical Cabinet and the Supreme Court president made no effort to gather political support within the Supreme Court or even explain to the other Supreme Court justices what the search engine and the database entailed. This was left to IRIS following the close of the administration of the previous Supreme Court president at the end of 2004.

Throughout 2005, IRIS undertook a concerted campaign to gather support for this project. This was critical because the creation of the search engine and the accompanying database in no way guaranteed its sustainability. The Supreme Court president, the Executive Council, the Center of Investigations, and the Administrative Office of the Supreme Court collectively had to have the will to create the necessary procedures within the Supreme Court to ensure that each tribunal of the Supreme Court would add its opinions to the database on an ongoing basis.

As the culmination of its efforts, IRIS signed an agreement with the Supreme Court president in June 2005 detailing the mutual commitments each party assumed to make the search engine and the database sustainable. By the end of the project, IRIS fulfilled its commitments, and the Supreme Court was working to follow-through on its commitments.

c. Analysis

There were certain elements within the Supreme Court who initially did not agree with the concept of jurisprudential predictability. For these persons, this concept was viewed as infringing on the concept of judicial independence. Thus, to minimize resistance to the search engine and database, IRIS sold this concept to the Supreme Court as more of a mechanism of transparency and less a tool to establish jurisprudential predictability. By the end of the project, however, there seemed to be a growing consensus among the Supreme Court justices of the need for greater predictability.

The search engine and database are critical to establishing this predictability. First, it allows judges from inferior courts to access more easily the binding opinions issued by the Supreme Court. Second, and perhaps more importantly, it helps the Judicial Branch identify the legal areas where there were conflicts between Supreme Court tribunals or to what extent there existed gaps in Peruvian jurisprudence. Once identified, these areas could be the subject of “*Plenos Casatorios*,” a tool that is experiencing increased use in the Judicial Branch.

Equally significant as the search engine and database were the Supreme Court’s own advances in establishing predictability through the fourteen binding opinions issued by the end of the project. These opinions represented a significant step forward for Supreme Court jurisprudence.

Although these fourteen opinions represented a statistically insignificant part of the total production of the Supreme Court, they represented the possible beginning of a drastic shift in the culture of judges. Instead of having carte blanche to decide cases in the manner they saw fit (thus creating jurisprudential chaos), judges are going to have to follow guidance from the Supreme Court in deciding cases. This will result in a more standardized, consistent jurisprudence. This, in turn, will provide greater jurisprudential predictability.

4. Plea Bargaining Workshops

a. Overview

On December 16, 2003, Congress passed a law that permitted use of plea-bargaining in criminal trials. Law Number 28122 was the normative tool necessary to begin an assault on the significant backlog that existed in courts throughout Peru. However, with the exception of efforts within the Superior Courts of Callao and Cono Norte, judges, prosecutors, and public defenders made little effort to incorporate plea-bargaining in trial practice.

b. Activities and Accomplishments

IRIS designed a straightforward four-hour training module to promote use of plea-bargaining. From mid-December 2004 to June 2005, IRIS trained 459 justice sector operators on the use of plea-bargaining resulting in immediate impact. With the exception of Huánuco, where justice sector operators were already implementing this tool prior to IRIS’s training, none of the judicial districts where IRIS carried out training registered a use of plea-bargaining greater than 5%. In fact, in most of the judicial districts, justice sector actors had never before used plea-bargaining. The following table captures the use of plea-bargaining by these judicial districts following training by IRIS.

Ayacucho	29%
Cusco	30%
Ucayali	30%
San Martín	25%
Loreto	30%
Huánuco	37%
Junín	40%
Lima	30%

c. Analysis

Undoubtedly, IRIS activities had a significant impact in the increased use of plea-bargaining. However, the promise of plea-bargaining - increased production and thus, reduced backlogs – had not yet been realized by the end of the project. This was evident because production rates in the appellate courts had not noticeably risen since the advent of widespread use of plea-bargaining.

5. Training in Administration for Superior Court Presidents and

Administrators

a. Overview

Decentralization is the essence of the Supreme Court president's new vision for judicial administration. As part of this decentralization, the Judicial Branch is going to create "*unidades ejecutoras*" in superior court that would be capable of handling the increased administrative burden shifted to the superior courts. The creation of these "*unidades ejecutoras*" will signify a drastic change from the paradigm of judicial administration where the Administrative Office of the Judicial Branch in Lima handles the entire administrative and management burden.

As many as five or six "*unidades ejecutoras*" are going to be created in the superior courts before the end of 2006. With this change, the Judicial Branch hopes that the superior courts will become more responsive to their own needs, more efficient in resolving disputes, and more cost-effective.

b. Activities and Accomplishment

IRIS technical assistance responded directly to the necessities of the Judicial Branch. As part of this new vision, superior court presidents and administrators have to attain a certain level of administrative and management expertise. This consisted of knowledge of strategic planning, budgeting, project implementation, media relations, and leadership.

IRIS jointly sponsored with the Judicial Branch two workshops addressing these themes. The first one, held in March 2005 primarily for superior court presidents from AID-designated zones, provided a three-day introduction to this subject matter. The second workshop in June 2005, of equal duration but for *all* superior court presidents, administrators, and administrator assistants – touched upon the same themes without repeating the content of the first workshop.

c. Analysis

Judicial administration and management are two subjects that are as important as they are overlooked. These two workshops provided the platform that the Supreme Court president needed to orient the most critical participants in these changes to the reality of what these changes entail. As such, they were an important part of the overall strategy of ensuring that five or six "*unidades ejecutoras*" are functioning before the end of 2006.

The most immediate impact of these workshops was the highlighting of the best administrative practices that existed in select superior courts. Most notably, these two workshops provided the Superior Court of Junín an opportunity to share some of its innovations in efficiency and customer service. This marked the beginning of a dialogue between the superior courts that dealt with administrative issues.

6. Dissemination and Support of Implementation of CERIAJUS Plan

Following the completion of the CERIAJUS plan, IRIS worked with justice sector counterparts

and Justicia Viva and produced a summarized version of the plan in an effort to heighten awareness of the plan's content. This summarized version of the plan was distributed widely throughout Peru.

Following the disintegration of the inter-institutional working group, IRIS carried out a long series of meetings with two representatives from the American Chamber of Commerce ("AMCHAM"), to provide technical input to assist their efforts to rally AMCHAM and the greater business community to support the implementation of the CERIAJUS plan. The culmination of these efforts will be an AMCHAM-sponsored event for some of the most important businesspersons in Peru explaining the importance of CERIAJUS and the necessity of their involvement in promoting reform.

7. Information Gathering and Sharing

a. General Overview

There were slightly more than 33,000 prisoners distributed throughout eighty-two prisons in Peru in 2005. Information regarding these prisoners – such as entry date, good-time benefits, visitors, transfers, disciplinary records, criminal records, medical attention, judicial proceedings, and involvement in prison education programs – was maintained in varying degrees by each prison. Some of this information, critical to judicial proceedings, could only be accessed by other justice sector institutions through a time-consuming, bureaucratic process. The inability to access this information in a timely manner delayed judicial proceedings. Moreover, prison authorities in the central headquarters of the Penitentiary Institute ("INPE") could not easily access this information so it was difficult for INPE to generate statistics regarding its prison population. Statistics that were critical for the decision-making process.

b. Activities and Accomplishments

In 2004, IRIS provided technical assistance to a Ministry of Justice initiative to design a pilot project system of software and hardware adequate enough to maintain all relevant information for a prisoner to be accessible by INPE headquarters. The original idea of this information system was to ultimately make prison information accessible to all other justice sector institutions as well.

Towards this end, the Ministry of Justice formed an inter-institutional commission to develop a pilot project system for the 900-strong women's prison in Santa Mónica de Chorrillos. IRIS provided technical assistance in the design of the system proposal, and later, financed the development of this system by a private firm.

This private firm developed the necessary software, and with hardware purchased by IRIS, installed the system. An intranet connected the system internally within INPE and the Ministry of Justice. Because of their deficient information technology infrastructure, the other justice sector institutions could not connect to this system by the end of the project. Once these other institutions develop the infrastructure necessary to connect to the INPE/Ministry of Justice system, they simply need to install adequate security measures to ensure that their access to the

system does not create any security breaches.

c. Analysis

At the result of IRIS's technical and financial assistance, the Ministry of Justice had a system capable of capturing and reporting all relevant information concerning the 900 prisoners in Santa Mónica de Chorrillos. Information about prisoners' entry dates, good-time benefits, visitors, transfers, disciplinary records, criminal records, medical attention, judicial proceedings, and involvement in prison education programs was immediately accessible by authorities in Santa Mónica de Chorrillos and authorities at INPE headquarters.

Access to this information will have a direct impact on case-processing times. For instance, prior to the installation of this system, judicial audiences were sometimes postponed because prison authorities lost accountability of prisoners; an audience would be programmed in one prison facility even though the prisoner had been transferred to another facility. This system will eliminate this possibility. Poor record keeping also forced judicial authorities to repeat audiences if there was not an accurate record of the defendant's presence in the first audience. The new information system – which will maintain accurate, comprehensive information about judicial proceedings – will also minimize this possibility.

8. Case-Tracking System

Using its own resources, the Judicial Branch advanced significantly in developing a case-tracking system. This case-tracking system was a part of the SIJ (see page 15). However, internal flaws within the system prevented the case-tracking system from being an accurate tool. IRIS provided technical assistance in developing checks within the system to ensure that there was consistency between all the data that was inputted.

IV. Recommendations

A. Component One: Improving the Career System for Judges, Prosecutors, and Public Defenders

When dealing with legislation that affects the Judicial Branch, consider the provision of legislation drafting technical expertise to the Justice Commission in Congress instead of the Judicial Branch.

From the moment the Judicial Career Law Commission was formed by the Supreme Court until the date it delivered its draft law to the Justice Commission, thirteen months passed. For six of these months the Judicial Career Law Commission worked on the production of the draft law. In the remaining seven months, the draft law was first stalled in the commission and later in the Executive Council. The excessively bureaucratic nature of the Judicial Branch did not lend itself to swift writing and passing of draft laws to the Justice Commission. Consequently, IRIS recommends that USAID consider the prospect of providing legislating drafting technical experience for laws that affect the Judicial Branch to the Justice Commission with the stipulation that the Justice Commission coordinate constantly with the Judicial Branch to ensure that its

viewpoints are considered.

B. Component Two: Improving the Processing of Criminal Cases

1. Implementation of the New Criminal Procedure Code

a. Develop political support for the implementation of the new criminal procedure code.

Since the beginning of the code implementation process in 2004, the absence of political will behind the implementation of the new procedural code had always been an issue. This lack of political will manifests itself in two critical ways. One, the individual justice sector institutions lack interest in collaborating effectively in an inter-institutional fashion. Two, MEF has not devoted any resources to implementation. The continued absence of either one of these manifestations of a lack of political support will be fatal to the successful implementation of the new criminal procedure code.

Generating political support for the code is the single most important task for the international donor community with regard to code implementation. A possible mechanism for doing this would be a USAID-financed civil society project charged with creating a groundswell of support for the new criminal procedure code in the law schools, bar associations, political parties, media, and business community.

In addition, the collective donor community needs to actively involve itself in creating dialogue with justice sector leaders. IRIS recommends that the highest levels of the donor community personally become involved in rallying support for the implementation of the new criminal procedure code. The presidential election of 2006 presents an opportunity. IRIS recommends that USAID and the donor community work to have the issue of the implementation of the new criminal procedure code placed on the electoral agenda.

The overall effort to create political support for the new code must be as assertive as it is comprehensive because of the stakes involved. In the words of former Minister of Justice Fausto Alvarado, criminal procedure code reform represents 40% of all the legal reform that the justice sector must undertake to become a modern, transparent, efficient sector. If the implementation of the criminal procedure code does not succeed, large-scale justice reform in Peru will remain elusive.

b. Continue support of criminal procedure code implementation, even if political will at national level remains lacking.

The code implementation process necessarily had a centralized focus in the initial planning stages. However, once the progressive implementation begins in February 2006, the process will logically decentralize. Success or failure of the code implementation will depend less on decisions taken by the leadership of the institutions at the national level and more on decisions taken by the leadership at the provincial level in the respective institutions.

This is to the advantage of the international cooperation. Whereas movement of the implementation process was problematic on the national level for the reasons discussed above, the prospects for advances in the provinces are strong. Generally speaking, the level of enthusiasm for the new criminal procedure code was higher in the provinces than it is in Lima and areas surrounding Lima. To the extent that the institutional leadership in the justice sector institutions delegates to the provincial leadership a sizeable amount of discretion for implementation, technical assistance provided by the international cooperation will have a greater impact in the provinces than it has at the national level. Consequently, IRIS recommends a high level of involvement with provincial level counterparts in implementing the procedural code. Specifically, USAID could focus on training activities, relationship building between justice sector institutions, and drafting regulations that do not require changes to organic laws or approval from the Lima-based institutional authorities.

c. Develop a strategy for dealing with AMAG's deficiencies in such a way as to ensure the provision of training to prosecutors and judges.

The importance of training in the implementation of the new criminal code cannot be overstated. Training will have to involve a focus on skills and abilities necessary to practice under the new criminal procedure code as well as a thorough review of the contents of the hundreds of articles of the new code. The typical AMAG training of one or two days will be insufficient; initial comprehensive training for implementation of the new code will likely amount to 70 or 80 hours.

The scope of this training will be problematic for AMAG given its limited budget and the salary regimen of its professors (\$70/hour of training). It will have three options: reduce the hourly rate paid to professors, reduce the number of hours that justice sector actors will be trained to implement the new criminal procedure code, or devise a way to provide the training needed without having to pay trainers the standard rate. Of these three options, only the first and third are acceptable from a technical perspective. However, the second option is the more likely option.

Before AMAG makes either a conscious or unconscious decision on which option it will elect to follow, IRIS recommends that USAID establish a direct dialogue with AMAG. Coupled with this dialogue, USAID could offer technical assistance to AMAG in designing a strategic plan for code implementation training (conditioned on AMAG dedicating resources for designing this plan as well). Through the dialogue and strategic plan, USAID would crystallize the need to implement the first or third option.

The third option (establishing a method to deliver training without paying trainers \$70/hour), perhaps combined with the first option of reducing the payment rate of trainers, holds the most promise. Under one model of the third option, AMAG could train volunteer justice sector actors in the provinces to replicate code implementation training. The model depends on the willingness of justice sector actors in the provinces to train their colleagues for the prestige value of providing this training rather than remuneration. This would be a risky bet in Lima, but in the provinces – where code implementation will begin and where there is a much higher degree of collaboration – it is may be possible.

Under this training model, national trainers already prepared by IRIS, most of who are also AMAG professors, could train justice sector actors in the provinces. Preparing volunteer trainers in the provinces to carry out intensive training dealing with oral litigation skills and criminal procedure code content would minimize costs. The Judicial Academy's budget could then be used to fund the training of these local trainers by AMAG professors. With this approach, the Judicial Academy would be able to satisfy the training needs of justice sector actors in each judicial district prior to code implementation within their available budget.

If AMAG selects the second option (reducing the number of hours in the training regimen instead of reducing the salary rate for trainers and/or devising a creative way to provide low-cost training), the issue arises as to what donor assistance can do. At first glance, it seems that USAID has few options given the constitutional mandate that AMAG has to carry out training for prosecutors and judges. However, USAID does indeed have other options. Instead of working with AMAG, USAID – working through a Rule of Law contractor – could opt to provide technical assistance directly to the Public Ministry's training school. In addition, it could carry out the training plan described above (training local volunteer trainers) with the approval of the Executive Council. If USAID carries out the Executive Council option in a low-key fashion, it is entirely possible that it will obtain training access to the judges.

d. Dedicate resources to law schools to ensure that future justice sector actors have exposure to the new criminal procedure code, have an opportunity to develop an interest in the new code, and begin to learn skills necessary to successfully implement the new code.

Given the drastic changes that are required from judges, prosecutors, and public defenders, there is and there will continue to be resistance to the new criminal procedure code from these justice sector actors. Over the next ten years, it is incumbent to develop a critical mass of justice sector actors supportive of the code's successful implementation. Part of the work in developing this critical mass should be geared towards law schools, the trainers of future justice sector operators. There likely is a greater openness for new practices among those who have not been exposed in-depth to the current criminal procedure system. Although the justice sector will not reap the rewards of this investment for several years after providing training to law students, it is important to view training for code implementation from a long-term perspective. For this reason, IRIS recommends that USAID identify reputable law schools that have good reputations in training students for criminal law practice, provide training to criminal procedure professors from these law schools, establish monitoring and evaluation mechanisms to provide follow-up to this training, and foster competition between law schools to provide incentives for quality teaching on this subject matter.

e. Continue to focus efforts on strengthening implementation of the new criminal procedure code by providing technical assistance primarily to the Special Commission and not the individual justice sector institutions.

The approval of the implementation plan, far from marking the end of the process as several counterparts indicated, marked the beginning of the long, arduous implementation process. Fundamental to this process is the Special Commission which needs to spearhead efforts to

develop operative plans for each judicial district, develop a monitoring and evaluation plan, complete all necessary studies for the Ministry of Economy and Finances, resolve inter-institutional squabbles, carry out a dissemination plan, and develop practical inter-institutional manuals that clearly detail criminal practice under the new criminal procedure code.

The Special Commission had significant difficulties leading the implementation process. Each of the justice sector institutions involved in the implementation plan showed more tendencies to work in isolation rather than commit to a real inter-institutional effort. For this reason, IRIS recommends that USAID channel its resources for criminal procedural implementation primarily to the Special Commission and not the individual justice sector institutions. The Special Commission needs to be strengthened to the greatest extent possible.

f. Undertake intensive training of justice sector actors that deals exclusively with evidence, proof requirements, and theory of the crime precepts.

Among the myriad of challenges that face the justice sector is the limited capacity of many justice sector actors to fully grasp whether or not there was sufficient evidence to convict a defendant of a crime committed under the criminal code. This capacity is one of the most basic abilities that justice sector actors need to have to create a criminal justice system that can deliver justice.

In order to obtain a conviction against a defendant, a prosecutor has to establish that there is sufficient proof for each element that comprises the crime as defined by the criminal code. If there is either insufficient or no proof on only one element of the crime, a judge cannot find a defendant guilty. Moreover, if evidence on one element is lacking, a public defender is obligated to highlight this to the judge through either the presentation of evidence or an attack on the evidence presented by the prosecutor. In the face of insufficient evidence, the public defender cannot advise his client to plead guilty.

Unfortunately, in Peruvian criminal law practice, prosecutors in many cases did not establish – with sufficient proof – all of the elements of the crime and judges subsequently convicted defendants without sufficient proof. Public defenders passively allowed this to happen in many cases.

IRIS recommends that USAID undertake extensive training in this area to assist counterparts in understanding how to evaluate proof, satisfy proof requirements, and connect evidence to the elements of the crime.

g. Continue implementing code implementation training that not only deals with concepts of trial advocacy but also concepts of evidence and theory of the crime.

In many Central American countries, USAID has invested a large amount of training on dealing exclusively with trial advocacy skills. But there is more to successful oral litigation than just a good grasp of trial advocacy skills.

There is a natural sequence that should be followed. This sequence reflects trial preparation that should be undertaken by prosecutors as well as trial practice. First, the criminal trial attorney should analyze the statutorily defined crimes and the elements that comprise these crimes. These crimes and their elements provide the structure of his or her approach to the criminal trial. Second, he or she should analyze the evidence at hand necessary to prove (in the case of the prosecutor) or disprove (in the case of the public defender) the elements essential for conviction of the crime. This analysis needs to be done taking into account evidence precepts and what evidence is and is not permissible to present in a criminal trial. Based on the aforementioned steps, the criminal trial attorney understands the significance of the evidence, the significance of the admission or non-admission of this evidence, and where and how to direct his or her efforts to best represent his or her client (whether the client is the state or an individual person). With this broad base of understanding and grasp of strategy, the prosecutor or public defender is ready to delve into the minutiae of trial – the presentation of testimony and physical evidence, the challenge to evidence proffered by the other party (cross-examinations and objections), and opening statements and closing arguments. The minutia of trial is the essence of trial advocacy skills training.

From the above, it is clear that the teaching of trial advocacy skills, although important, is only one piece of the puzzle. If concepts of trial advocacy skills are not linked to evidence and theory of the crime concepts in a meaningful way, trial advocacy skills training loses much of its meaning. Thus, IRIS recommends that AID continue with training courses that present concepts from the three areas in an integrated fashion.

h. Focus future training on the tools found in the new criminal procedure code that are designed to accelerate the criminal trial process.

The new criminal procedure code offers an array of tools designed to speed up case-processing time such as plea bargaining, the possibility of stipulations of testimony, and a defendant's acknowledgment at trial of his or her culpability or of certain facts. For the new criminal procedure code to live up to its promise, justice sector actors must immediately adopt these and other tools on a widespread basis.

The success of the utilization of the tools is what sets Chile, Bolivia, and Costa Rica apart from other countries in Latin America that have had less success with the implementation of the new criminal procedure code. To ensure that Peru follows the path of these countries, IRIS recommends the design of practical training modules that focus exclusively on the tools that accelerate case processing.

i. Facilitate, to greatest extent possible, dialogue between Public Ministry and Peruvian National Police at both national and provincial levels.

One of the most important linchpins for the successful implementation of the new criminal procedure code is the relationship between the Public Ministry and the Peruvian National Police. At best, this dialogue was spotty at the close of the project. Many of the issues that will define this future relationship were still unresolved.

IRIS recommends that USAID continue to engage the prosecutors and police on these issues. More importantly, IRIS recommends that USAID try to decentralize this dialogue. To the extent that the definition of this relationship remains the task of those who are in Lima and are not working on the operational level, it will remain an academic issue not readily resolvable. But if USAID can move this issue into the field where prosecutors and police must interact with each other, especially since police investigators will – for the first time – be witnesses in the oral trial, there is a greater likelihood that leadership at the provincial level will resolve many of the pending inter-institutional issues by necessity.

2. Support to Superior Courts in Lima and Other Designated Zones for Improving Court Administration

a. Modify methodology concerning provision of technical assistance in court administration to Superior Courts in AID-designated zones.

In the course of providing technical assistance to superior courts in USAID-designated zones, IRIS carried out more than forty visits to the seven provinces. These visits were mostly concentrated in a seventeen-month period. In each visit, project personnel worked closely with Judicial Branch counterparts over a three-to-five day period.

The degree of follow-up provided by each of the superior courts to IRIS's technical assistance differed depending on the receptiveness of the president in each site. Complicating matters further was the fact that in the beginning of 2005, each superior court elected a new president who, in some cases, received no guidance from the outgoing president regarding IRIS's previous and future technical assistance. The Executive Council, with whom IRIS coordinated closely in providing this technical assistance, did not act as a bridge between the incoming and outgoing presidents.

Had IRIS had a stronger physical presence in each of the USAID-designated zones outside of Lima, it is entirely possible that follow-up in each of the superior courts would have been more comprehensive and immediate. But this physical presence would have been beyond IRIS's financial and human resource capabilities.

With the baseline for measuring the processing of criminal cases (only completely near the end of the project) now in existence for several superior courts, a strong foundation for future work exists. The baseline studies, which clearly reveal the particular points of delay in the processing of cases, point to numerous changes which can be made in the handling of criminal cases. IRIS recommends that USAID limit technical assistance in its zones to no more than one or two superior courts where the president and the administrator are active supporters of IRIS's technical assistance. Within these two superior courts, the next Rule of Law contractor can establish a stronger physical presence. The benefit of this type of presence would be to ensure constant monitoring, evaluation, and feedback. This, in turn, would likely result in a noticeable, quantifiable impact within approximately six months. With this type of impact, it would be easier to replicate this technical assistance in the other superior courts.

b. Increase counterpart commitment in carrying out backlog reduction programs.

The backlog reduction programs carried out in the Superior Courts of Lima, Ayacucho, Junín, Cusco, Ucayali, and Huaura have played a significant role in reducing backlog in each of these sites. Given the benefits of the program, there was obviously more than adequate buy-in from counterparts in these superior courts. In fact, most of them asked for an extension of the program in their sites. In addition, numerous other Judicial Branch and Public Ministry counterparts in and outside of the USAID-designated zones requested backlog reduction programs.

Despite the success of the various backlog reduction programs and the level of counterpart interest, IRIS recommends that USAID substantially modify the program and require an investment of resources by the counterpart that would in part match the USAID investment. The backlog reduction program was not a sustainable activity and was designed to temporarily reduce the overwhelming backlog. If Judicial Branch counterparts were to emulate the methodology of the program with their own resources following the conclusion of the programs carried out by IRIS, then the program could be sustainable. But despite recommendations by IRIS to establish a roving backlog reduction team (comprised of already-contracted judicial support personnel) that could rotate between different trial and appellate courts in order to diminish the backlog in those courts with a higher workload, none of the superior courts implemented this recommendation. If USAID requires the superior courts to invest resources in helping to carry out a backlog reduction program, perhaps this will establish the infrastructure necessary for them to be convinced to continue with roving backlog reduction teams after the termination of any future USAID's backlog reduction programs.

c. Focus backlog reduction program on closing cases that deal with expired statute of limitations or that have insufficient evidence.

IRIS's work with the backlog reduction programs focused exclusively on active cases. However, there were a significant amount of cases that were not considered active but were nevertheless counted as part of the backlog. The effect of these cases was to distort the true backlog and prevent an accurate assessment of the distribution of caseload and the accompanying human resources. The inactive cases included those where statutes of limitations have already expired or where there is insufficient evidence to proceed. IRIS recommends that any future backlog reduction programs focus first on these cases. Once these cases are closed, Judicial Branch counterparts will more clearly be able to assess human resources requirements.

3. Jurisprudential Predictability

a. Continue providing assistance to Judicial Branch counterparts in helping to develop jurisprudential predictability

The Judicial Branch's lack of predictability is one of its biggest obstacles in attempting to establish credibility. By the end of the project, there was a nascent understanding of the importance of the need to establish predictability: there was much talk of *Plenos Casatorios*.

There was an appreciation of the search engine software that IRIS had developed for the utility that it could provide in helping to establish predictability, two Supreme Court chambers had published a total of fourteen binding opinions, and IRIS helped the Superior Court of Lima carry out its first round table to unify jurisprudential criteria.

Still, serious efforts to establish predictability are still in their embryonic phase. Although many Supreme Court justices and judges acknowledge the importance of predictability, only a few are taking concrete steps to advance this cause. IRIS recommends that USAID create a dialogue with Judicial Branch counterparts on this subject, particularly the need to fully comply with its commitments to maintain up-to-date the database of Supreme Court opinions that is tied to the IRIS-developed search engine software. In addition, IRIS recommends that USAID direct the next Rule of Law contractor to work at the technical level with the Judicial Branch by supporting *Plenos Casatorios* and worktables that seek to unify jurisprudential criteria.

4. Plea Bargaining

a. Continued promotion of plea-bargaining as a means of reducing the backlog of criminal cases.

The use of plea-bargaining plays a tremendous role in the efficiency of the administration of justice in the United States. In fact, nearly 90% of all criminal law cases in the federal system are resolved through this mechanism. This stands in contrast to its minimal utilization in the Peruvian justice system. Even though its use jumped dramatically in the USAID-designated provinces, Huaura, and Lima following IRIS training, the use of plea-bargaining was not close to reaching its potential by the end of the project.

i. Promote use of plea-bargaining through involvement of Executive Council of the Supreme Court.

Part of the reason plea-bargaining has not reached its full potential in the various judicial districts where IRIS carried out training is because its utilization is uneven in each superior court. Furthermore, there has been no effort by the Executive Council to establish policies regarding its use, reporting requirements, and monitoring and evaluation. Without Judicial Branch-wide policies by the Executive Council, utilization will remain uneven and subject to changes in the leadership of each superior court. IRIS recommends that USAID seek to institutionalize the use of plea-bargaining by working with the Executive Council to provide the political framework for its use.

On a more tactical level, standardized Judicial Branch policies on this issue require a motivated ally at the technical level in the Executive Council. Although there is near-unanimity on the successful implementation of plea-bargaining in USAID-designated zones, there is not anyone yet in the Executive Council that seeks to take ownership to ensure sustainability. IRIS recommends that USAID continue seeking an ally within the Executive Council who is willing to move forward on this issue.

ii. Promote use of plea-bargaining through more dissemination within the

***Colegios de Abogados* and within the prison population.**

Private defense lawyers have shown themselves to be less than fully transparent with their clients with respect to the nature of plea-bargaining and its benefits. Presumably, this is because they view the use of the tool as a threat to their income. The sooner cases are resolved, the fewer fees they can generate. IRIS recommends that the next Rule of Law contractor increase the scope of the dissemination of plea-bargaining to include private attorneys in the *Colegios de Abogados* and the prison population.

There is a risk, of course, in aggressively promoting plea-bargaining. This mechanism could be viewed incorrectly as contributing to impunity. However, this aggressive promotion could be coupled with an equally aggressive effort to explain how prosecutorial resources liberated by use of plea-bargaining could be better utilized to more effectively prosecute those cases where the defendant is not willing to acknowledge his guilt. Within this context, USAID could help judicial sector counterparts minimize the political risks inherently involved in aggressively promoting this mechanism.

5. Training in Administration for Superior Court Presidents and Administrators

a. Support Judicial Branch as it decentralizes administration.

As mentioned earlier, in the remainder of the current Supreme Court president's term, the Judicial Branch will be taking significant steps to decentralize its administrative apparatus. Superior courts will be given the authority to establish their own objectives and priorities, manage their own budgets, and make their own acquisitions.

For a superior court to assume the responsibilities of a "*unidad ejecutora*," the Judicial Branch needs to develop a degree of expertise in public administration that currently does not exist in the superior courts. Not only does it need to develop this expertise, it needs to provide continual training on public administration subject matter to ensure that new Superior Court presidents are capable of managing their courts under this new paradigm. One possible way to do this would be to develop a series of modules that will be easy to replicate every two years when there are new superior court presidents, or when there are changes of the superior court administrators.

Two superior courts in USAID-designated zones are strong candidates for housing the first of these "*unidades ejecutoras*" (Junín and Cusco). Should one or both of these superior courts be selected, IRIS recommends that USAID provide technical assistance in training, execution, and monitoring and evaluation.

6. Information Gathering and Sharing

Promote creation of an independent office responsible for ensuring that counterparts provide the integrated database information on a timely basis

When the Judicial Branch, the Public Ministry, the Peruvian National Police, and the National

Register of Identification and Civil Status develop the technical capacity to access the integrated database, the database will begin to have a significant inter-institutional impact in eliminating the redundancy in the data input process and creating greater daily efficiency. This, of course, assumes that all of the participating institutions continually feed information into the database. To increase the likelihood that they do this, IRIS recommends that USAID support the creation of an office with the statutory mandate of collecting this information and with the legal authority to demand, if necessary, that the government institutions involved provide this information. Without an office with this type of authority, the institutions involved will be try to obtain as much information from the database as possible without taking the effort to generate information needed to sustain it.

Appendix A – Baseline Reports

- 1. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Ayacucho**
- 2. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Huaura**
- 3. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Junin**
- 4. Medición de línea base obtenida del inventario de los juzgados y salas penales con reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima**
- 5. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Ucayali**

1. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Ayacucho (May 2005)

Antecedentes

El programa de descarga procesal fue previsto dentro del Plan de Trabajo del Programa de Modernización del Sector Justicia como una forma de brindar asistencia a los magistrados en el procesamiento de los casos penales.

Como actividad preparatoria del programa de descarga procesal, se llevó a cabo un inventario de expedientes penales en los juzgados y salas. Este inventario se realizó para obtener datos actualizados sobre la carga procesal de las dependencias judiciales, así como insumos para determinar el tiempo promedio de procesamiento de los casos en el Distrito Judicial, a fin de establecer una línea base.

En este sentido, el inventario fue desarrollado utilizando el Sistema Informático Judicial (SIJ) para cargar la base de datos de los juzgados y utilizando el programa Excel para cargar la información de las salas. Este inventario fue desarrollado entre los meses de noviembre y diciembre del 2004, por lo que la información obtenida data de esas fechas.

Cabe señalar que, pese al compromiso de la Gerencia de Informática del Poder Judicial, no se obtuvo oportunamente la base de datos de los juzgados pues era requerida en Excel para poder ser procesada en IRIS Center Perú y obtener datos estadísticos actualizados.

Determinación de la línea base del tiempo de procesamiento de casos

El inventario realizado en la sede de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho tuvo como uno de sus objetivos determinar una línea de base del tiempo de procesamiento de los casos, es decir, determinar los tiempos promedio de duración del trámite procesal de los expedientes.

Cabe mencionar que el inventario se ha realizado en expedientes que se encuentran en trámite, es decir que son casos que aún no terminan sino que se encuentran en los juzgados o salas, y conforme a su estado procesal se han podido ingresar fechas que permiten determinar los tiempos empleados en las etapas procesales. Es necesario indicar, además, que debido a que en el inventario de juzgados se empleó una versión no actualizada del Sistema Informático Judicial (SIJ) no fue posible validar la data ingresada, por lo que al momento de procesar la información se han encontrado vacíos e inconsistencias que han impedido tener datos del total de expedientes.

1. Análisis del tiempo de tramitación del proceso

Debemos iniciar el análisis señalando que ha sido realizado sobre la base de una muestra de los datos recabados, toda vez que se trata de expedientes en trámite y en todos los casos no fue posible obtener todas las fechas para evaluar los plazos transcurridos en las diversas etapas procesales.

El primer análisis buscó medir el tiempo de procesamiento de los casos, es decir, el tiempo que los expedientes se mantienen en giro en los juzgados, sin ser sentenciados o archivados.

La fórmula utilizada para obtener esta información fue:

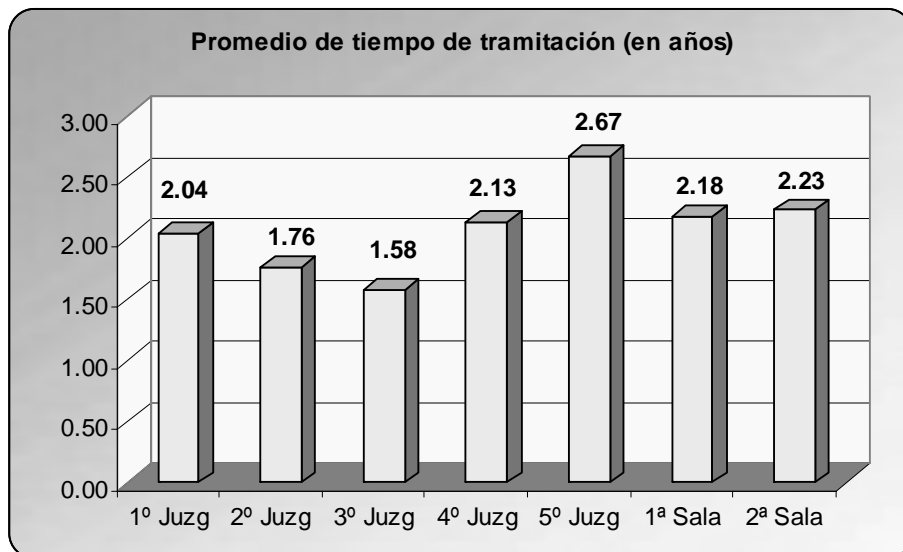
$$\text{Fecha actual}^1 - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de tramitación del proceso}$$

Al resultado de esta operación se le divide entre la cantidad de expedientes registrados, es decir, el número de expedientes considerado en la muestra, de tal forma que obtenemos un promedio en días. Este promedio en días es presentado también en meses (dividido entre 30) y en años (dividido entre 365).

El análisis ha sido realizado sobre 1,051 expedientes (48.52% del total de expedientes), obteniendo el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1° Juzg	744	25	2.04
2° Juzg	641	21	1.76
3° Juzg	576	19	1.58
4° Juzg	777	26	2.13
5° Juzg	973	32	2.67
1ª Sala	794	26	2.18
2ª Sala	815	27	2.23
Promedio total	760	25	2

Como se puede apreciar, el tiempo promedio transcurrido desde la fecha del auto apertorio hasta la fecha actual es de 760 días, es decir 25 meses (dos años y un mes).



¹ Se ha tomado como referencia el día 30 de abril del 2005.

Este tiempo promedio excede del plazo legal de prisión preventiva (18 meses) y tratándose de juzgados penales con reos en cárcel es significativo que ello ocurra, pues se debe evitar que los procesados estén internados en los centros penitenciarios por más de este período, esperando sus sentencias.

En el gráfico se aprecia la comparación entre todas las dependencias respecto del tiempo de tramitación de los expedientes. Al respecto, se debe precisar que el 5° juzgado estaba encargado del trámite de los procesos en reserva, de tal forma que tiene una gran cantidad de expedientes inactivos, en espera de la captura de los procesados, por lo cual se justifica que mantenga mayor tiempo los expedientes en trámite.

2. Análisis de las etapas del proceso

Luego de haber evaluado el tiempo de tramitación de los expedientes, la siguiente evaluación consideró las etapas procesales, vale decir, la investigación y el juzgamiento. En este caso, el análisis también fue realizado sobre la base de muestreos, conforme a la información obtenida en el inventario de expedientes.

Etapa de investigación

Para este análisis se ha considerado el plazo transcurrido entre el auto apertorio y el informe final del juzgado, para el caso de los procesos ordinarios².

Asimismo, para el caso de los procesos sumarios se debió considerar el plazo transcurrido entre la fecha del auto apertorio y del auto que concluye la instrucción y pone los autos a disposición de las partes, antes de emitir la sentencia. No obstante esta consideración, durante el inventario fue sumamente difícil identificar este auto, por lo que únicamente ha sido posible realizar el análisis con los pocos datos obtenidos.

En este sentido, las fórmulas utilizadas para esta evaluación fueron:

$$\text{Fecha del informe final de juzgado} - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de la investigación en procesos ordinarios}$$

$$\text{Fecha del auto que pone a disposición} - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de la investigación en procesos sumarios}$$

Tiempo promedio de la investigación en procesos ordinarios:

De la información recabada en los juzgados no se obtuvo una muestra significativa, habiéndose podido analizar únicamente 19 expedientes (1.43% de los casos). Sin embargo, del inventario realizado en las salas se obtuvieron 626 registros válidos (74.44% de los casos). Conforme a esta información se ha obtenido el siguiente resultado:

² Si bien la etapa de investigación termina propiamente antes del informe final, no se tenían fechas ciertas que pudieran brindar ese dato y permitieran realizar la comparación.

Información obtenida de	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1ª Sala	638	21.26	1.75
2ª Sala	353	11.76	0.97
Promedio total	495	17	1.36

Consideramos oportuno aclarar que la información ha sido obtenida de los expedientes inventariados en cada Sala (que conforme a su trámite se encontraban al momento del inventario en esas salas), lo que no significa que las salas hayan empleado los plazos indicados en la investigación de los expedientes, con mayor razón si se considera que la investigación únicamente se desarrolla en los juzgados penales.

Como se aprecia en el cuadro, el promedio de tramitación de la etapa de investigación es de 495 días (17 meses).

Tiempo promedio de la investigación en procesos sumarios:

Conforme se indicó anteriormente, identificar la fecha del auto que pone a disposición de las partes el expediente y da por concluida la etapa de investigación ha sido sumamente difícil durante el inventario.

En este sentido, sólo fue posible obtener 28 registros validos en el primer juzgado (2.11% del total) que dio como resultado un promedio de 246 días (8 meses aproximadamente).

En las salas no se obtuvo ningún registro de procesos sumarios que pudiera utilizarse para determinar este indicador.

Etapa de ejecución

Así como se analizó la duración del trámite procesal, consideramos oportuno evaluar la duración de la ejecución de los procesos que aún se mantenían en los órganos judiciales donde se realizó el inventario.

La fórmula empleada para obtener esta información fue:

$$\text{Fecha actual}^3 - \text{Fecha de la sentencia} = \text{Tiempo de ejecución del proceso}$$

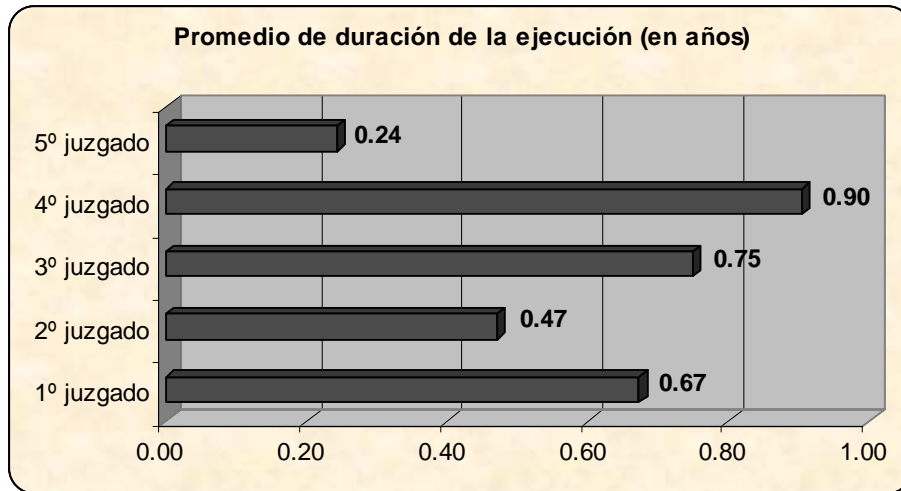
En este sentido, en los juzgados se encontraron 185 registros válidos (13.96% del total de expedientes inventariados), consistentes en expedientes que habían sido sentenciados y que aún se mantenían en giro en los juzgados, habiendo arrojado el siguiente resultado:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1º juzgado	245	8	0.67

³ Se ha tomado como referencia el día 30 de abril del 2005.

2° juzgado	172	6	0.47
3° juzgado	273	9	0.75
4° juzgado	330	11	0.90
5° juzgado	89	3	0.24
Promedio total	222	7	0.61

Como se puede observar, el promedio obtenido es de 222 días, es decir 7 meses.

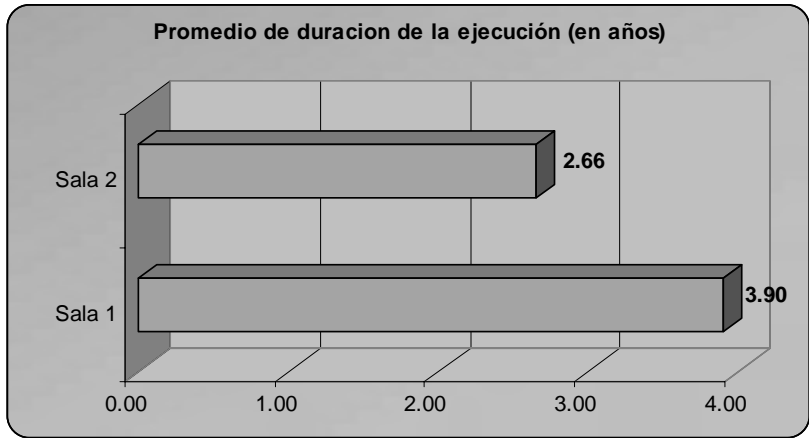


En cuanto a la distribución del plazo promedio, se puede ver en el gráfico anterior que el 4° juzgado es el que emplea mayor plazo en la ejecución de la sentencia, mientras que el 2° juzgado tiene el menor plazo de ejecución.

En las salas se encontraron 422 registros válidos (50.18% del total de expedientes inventariados). Cabe señalar que, para este análisis se ha considerado tanto la fecha de la sentencia emitida en los juzgados (procesos sumarios) como en las salas (procesos ordinarios), los que arrojaron el siguiente resultado:

Duración de la ejecución	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Sala 1	1,423	47.42	3.90
Sala 2	970	32.33	2.66
Total	1,180	39.34	3.23

Como se puede apreciar, los plazos de ejecución son notoriamente mayores que los encontrados en los juzgados. Sobre el particular, los casos apelados (que aún se encuentran en giro y deben ser devueltos a los juzgados especializados) constituyen un alto porcentaje de estos procesos.



Respecto a la distribución de casos en las salas penales, el resultado obtenido es el que se muestra en el siguiente gráfico. Como se puede apreciar, la 1ª sala emplea mayor plazo en la resolución de apelaciones.

Calificación de la denuncia en el Poder Judicial

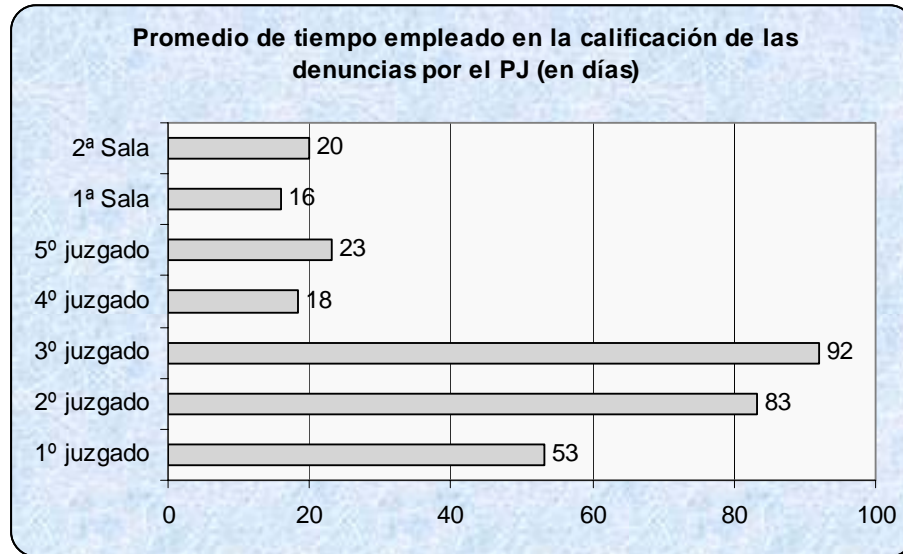
Otra etapa que consideramos en el análisis estuvo referida a la calificación de las denuncias, es decir al plazo transcurrido entre el auto apertorio de instrucción y la fecha de la denuncia ingresada al Poder Judicial.

La fórmula empleada para medir este plazo fue:

$$\text{Fecha del auto apertorio de instrucción} - \text{Fecha de la denuncia} = \text{Tiempo empleado en la calificación}$$

En los juzgados se obtuvieron 1,491 registros validos (68.84% de total) de los cuales se obtuvo el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
1º juzgado	53	1.77
2º juzgado	83	2.78
3º juzgado	92	3.07
4º juzgado	18	0.61
5º juzgado	23	0.78
1ª Sala	16	0.53
2ª Sala	20	0.67
Promedio total	44	1.46



Como se puede observar, el promedio es de 44 días (1 mes y medio) empleados en la calificación de las denuncias por parte de los órganos judiciales, siendo que el 3º juzgado emplea el mayor tiempo en esta actividad, con un promedio de 92 días, frente al 4º juzgado que sólo utiliza 18 días.

En la etapa de juzgamiento

En este análisis se han considerado únicamente los procesos ordinarios, dado que en el caso de los procesos sumarios, la etapa de juzgamiento se agota con el propio juez especializado y no ha sido posible identificar fechas de actos procesales que permita un análisis detallado en estos supuestos.

En este sentido, se han evaluado dos tres etapas, que integran la etapa de juzgamiento en el proceso ordinario. Estas sub etapas son:

Entre el informe final y el auto de enjuiciamiento

En este acápite se encontraron 526 registros validos (62.54% del total), los cuales arrojaron como resultado un promedio de 387 días (13 meses o 1 año y un mes) empleados entre la emisión del informe final (por el juez especializado) y la emisión del auto de enjuiciamiento por la sala superior correspondiente, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Duración entre Informe final y Auto de Enjuiciamiento	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Sala 1	447	14.91	1.23
Sala 2	326	10.86	0.89
Total	387	13	1.06

Entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia

Para este supuesto se encontraron 384 registros validos (45.66% del total), con lo cual se obtuvo como resultado el que se muestra a continuación:

Entre Enjuiciamiento y Audiencia	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Sala 1	242	8.07	0.66
Sala 2	48	1.59	0.13
Total	145	5	0.40

Como se puede ver, el promedio de tiempo entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia es de 145 días (casi 5 meses)

Entre el inicio de la audiencia y la sentencia

Para este supuesto se encontraron 284 registros validos (33.77% del total), con lo cual se obtuvo el siguiente resultado:

Entre audiencia y sentencia	Promedio en días	Promedio en meses
Sala 1	113	3.77
Sala 2	59	1.59
Total	86	3

Como se puede ver, el promedio de tiempo entre el inicio de la audiencia y la emisión de la sentencia es de 86 días (casi 3 meses)

Sumando las tres sub etapas contempladas anteriormente, podemos señalar que el promedio empleado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios es de 618 días (20 meses aproximadamente).

3. Análisis de las actuaciones del Ministerio Público

Así como se ha evaluado el tiempo empleado en las actuaciones judiciales, también se han podido determinar los plazos promedio de las actuaciones del Ministerio Público, dado que los fiscales incurrir en demoras al momento de la elaboración de dictámenes y acusaciones.

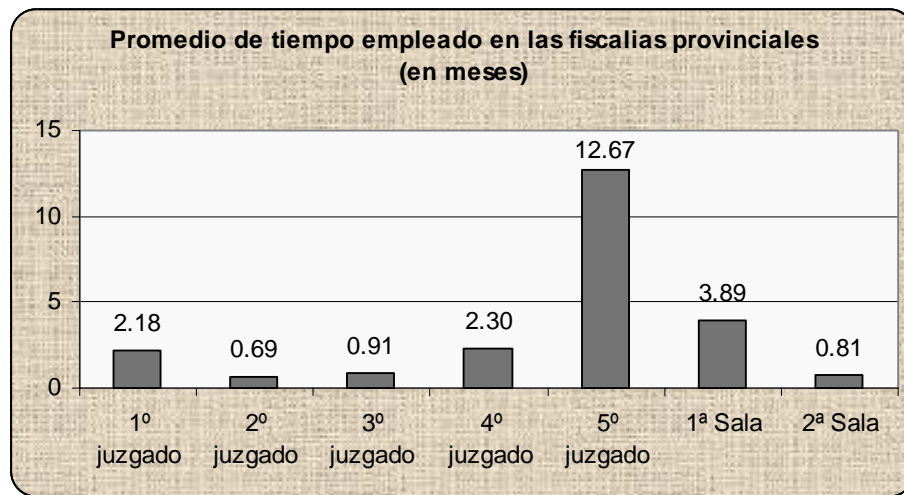
Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Provinciales

Conforme al inventario de los juzgados, se obtuvieron 1,048 registros validos (48.38% del total) que dieron como resultado que el promedio empleado por los fiscales provinciales es de 101 días (3 meses aproximadamente).

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
---------------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------------

1° juzgado	65	2.18	0.18
2° juzgado	21	0.69	0.06
3° juzgado	27	0.91	0.07
4° juzgado	69	2.30	0.19
5° juzgado	380	12.67	1.04
1ª Sala	117	3.89	0.32
2ª Sala	24	0.81	0.07
Promedio total	101	3.35	0.28

Si bien el promedio es elevado, hay fiscalías que presentan mayor dilación en el trámite de los procesos. Al respecto, cabe señalar que al momento de la realización del inventario de expedientes, las fiscalías no se encontraban adscritas a los juzgados, es decir, que habían menos cantidad de fiscalías que de juzgados, lo que -evidentemente- generaba retrasos en el seguimiento y tramitación de las causas, por la congestión que se presentaba al tener que atender varios juzgados.

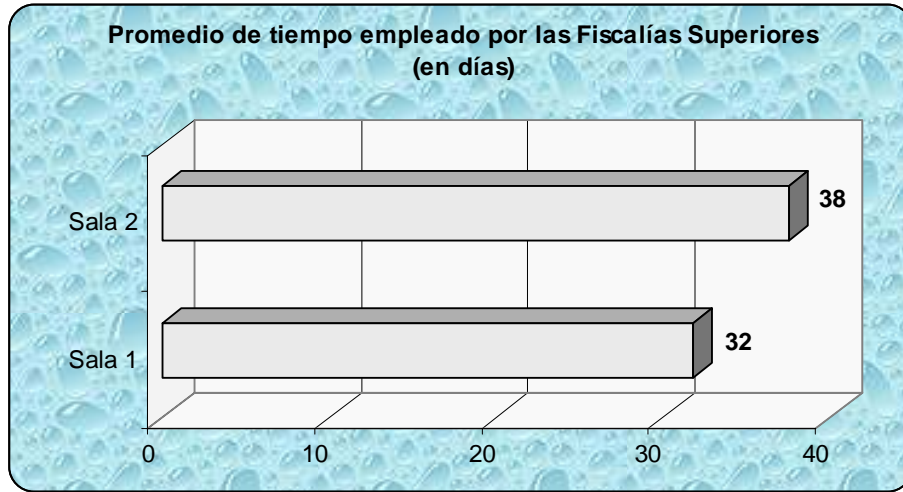


Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Superiores

Conforme al inventario de las salas, se obtuvieron 287 registros validos (34.13% del total) que dieron como resultado que el promedio empleado por los fiscales superiores es de 35 días (un poco más de 1 mes), conforme se puede ver en el siguiente cuadro:

Duración en Fiscalía Superior	Promedio en días	Promedio en meses
Sala 1	32	1.06
Sala 2	38	1.25

<i>Total</i>	<i>35</i>	<i>1</i>
--------------	-----------	----------



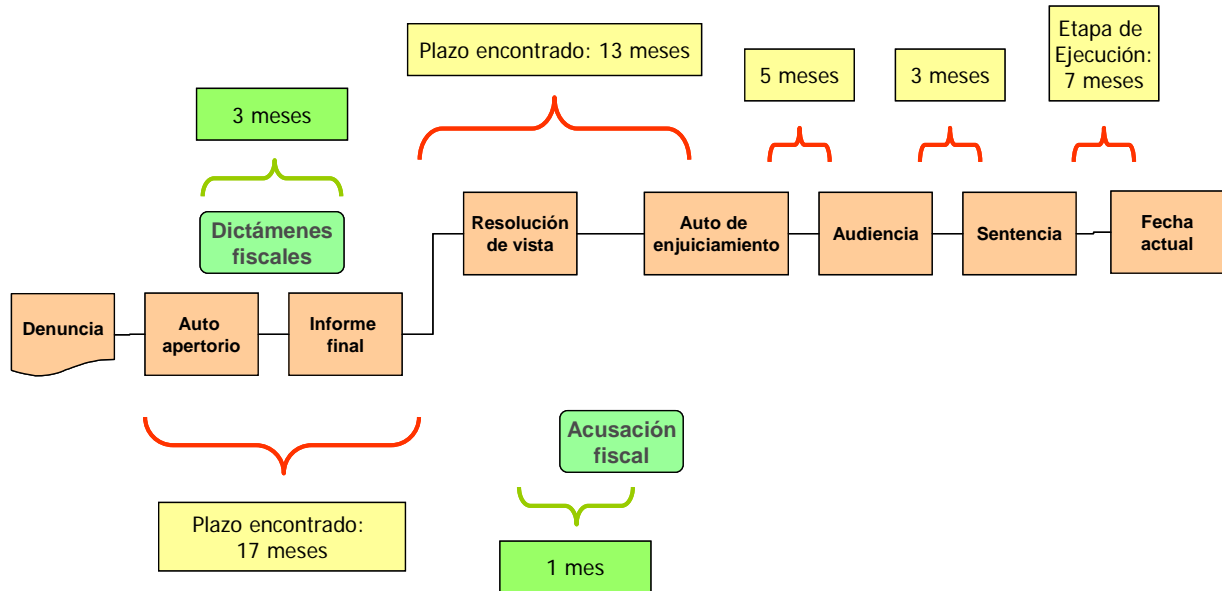
Como puede apreciarse, los Fiscales Superiores emplean un tiempo promedio notoriamente menor que los fiscales provinciales en la emisión de acusaciones, considerando que éstas son –en muchos casos– más complicadas que los dictámenes.

Conclusiones

1. El tiempo promedio de tramitación de los casos (actualmente en trámite) en los juzgados penales de la sede de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho es de 742 días (2 años y un mes).
2. El tiempo promedio de tramitación de los casos (actualmente en trámite) en las salas penales de la sede de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho es de 804 días (2 años y tres meses).
3. El tiempo promedio empleado en la etapa de investigación (desde el auto apertorio hasta la emisión del informe final por el juez especializado) en los procesos ordinarios es de 495 días (17 meses aproximadamente).
4. El plazo utilizado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios es de 618 días (21 meses aproximadamente).
5. El tiempo promedio de duración de la etapa de ejecución en los juzgados es de 222 días (aproximadamente 7 meses).
6. El plazo promedio empleado por los fiscales provinciales para la emisión de dictámenes y acusaciones es de 101 días (3 meses aproximadamente), mientras que el plazo promedio empleado por los Fiscales Superiores para realizar las mismas actividades es tan sólo de 35 días.

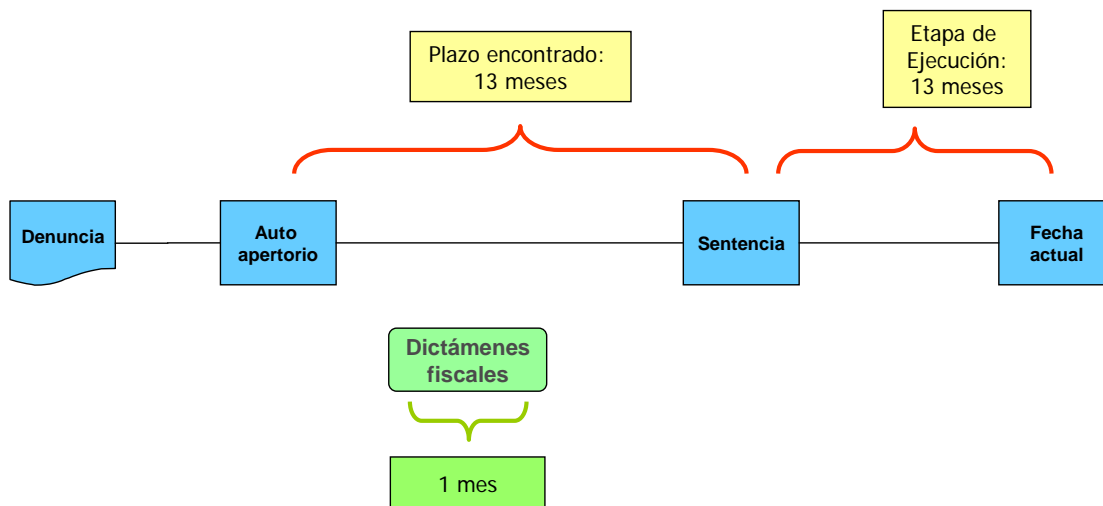
Anexo N° 1

Cuadro resumen del tiempo de tramitación en procesos ordinarios (38 meses)



Anexo N° 2

Cuadro resumen del tiempo de tramitación en procesos sumarios (13 meses)



2. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Huaura (June 2005)

Antecedentes

El programa de descarga procesal fue previsto dentro del Plan de Trabajo del Programa de Modernización del Sector Justicia como una forma de brindar asistencia a los magistrados en el procesamiento de los casos penales.

Como actividad preparatoria del programa de descarga procesal, se llevó a cabo un inventario de expedientes penales en los juzgados y salas. Este inventario se realizó para obtener datos actualizados sobre la carga procesal de las dependencias judiciales, así como insumos para determinar el tiempo promedio de procesamiento de los casos en la sede de la Corte, a fin de establecer una línea base.

En este sentido, el inventario fue desarrollado utilizando el Sistema Informático Judicial (SIJ) para cargar la base de datos de los juzgados y utilizando el programa Excel para cargar la información.

Determinación de la línea base del tiempo de procesamiento de casos

El inventario realizado en la sede de la Corte Superior de Justicia de Huaura tuvo como uno de sus objetivos determinar una línea de base del tiempo de procesamiento de los casos, es decir, determinar los tiempos promedio de duración del trámite procesal de los expedientes.

Cabe mencionar que el inventario se ha realizado en expedientes que se encuentran en trámite, es decir que son casos que aún no terminan sino que se encuentran en los juzgados o salas, y conforme a su estado procesal se han podido ingresar fechas que permiten determinar los tiempos empleados en las etapas procesales.

1. Análisis del tiempo de tramitación del proceso

Debemos iniciar el análisis señalando que, en los juzgados se obtuvieron fechas de actos procesales de 4,280 expedientes y en las salas se recabaron fechas de actos procesales de 494 casos, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Información obtenida de:	Sumarios	Ordinarios	Total
Juzgado 1	1,378	207	1,585
Juzgado 2	1,653	353	2,006
Juzgado 3	637	52	689
Sala Mixta	182	110	292
Sala Penal	8	194	202
Total	3,858	916	4,774

El primer análisis buscó medir el tiempo de procesamiento de los casos, es decir, el tiempo que los expedientes que aún se mantienen en giro en los juzgados, sin ser dados de baja o archivados. De este grupo han sido restados los expedientes sentenciados.

La fórmula utilizada para obtener esta información fue:

$$\text{Fecha actual}^1 - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de tramitación del proceso}$$

Al resultado de esta operación se le divide entre la cantidad de expedientes registrados, es decir, el número de expedientes considerado en la muestra, de tal forma que obtenemos un promedio en días. Este promedio en días es presentado también en meses (dividido entre 30) y en años (dividido entre 365).

El análisis ha sido realizado sobre 2,598 expedientes (54% del total de expedientes validados), obteniendo el siguiente resultado:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 1	907	30	2
Juzgado 2	1,345	45	4
Juzgado 3	466	16	1
Sala Mixta	1,143	38	3
Sala Penal	1,000	33	3
Promedio	972	32	2.6

Como se puede apreciar, el tiempo promedio transcurrido desde la fecha del auto apertorio hasta la fecha actual es de 972 días, es decir 32 meses (2 años y 8 meses).

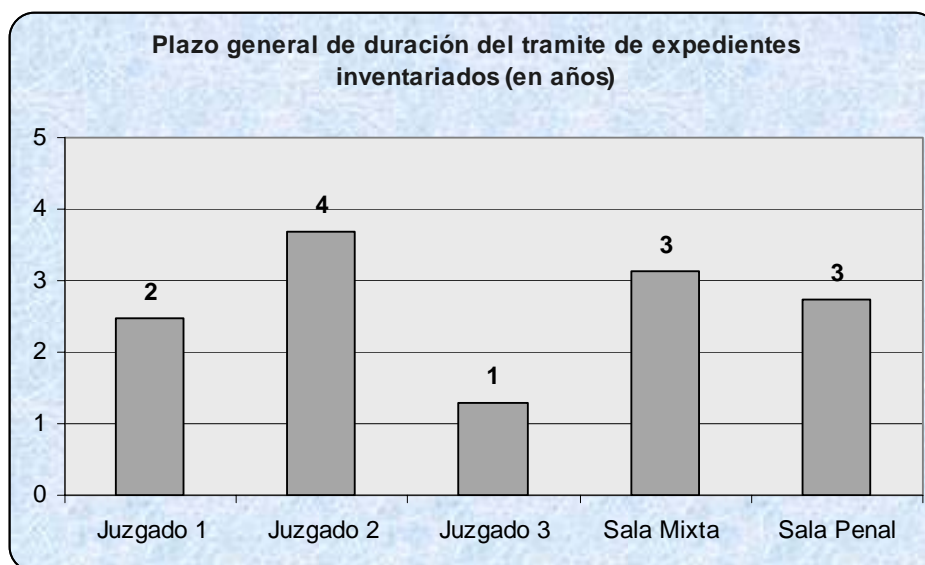
Este tiempo promedio excede del plazo legal de prisión preventiva de procesos regulares (18 meses) y se acerca mucho al plazo excepcional (36 meses), lo cual es significativo, pues se debe evitar que los procesados estén internados en los centros penitenciarios por más de este período, sin haber obtenido sus sentencias.

Haciendo una distinción entre los procesos, conforme a su vía procedimental, en los procesos sumarios el plazo promedio de tramitación es de 26 meses, mientras que en los procesos ordinarios el plazo promedio es de 46 meses.

Considerando las diversas etapas del proceso y tomando en cuenta que se trata de expedientes que aún se encuentran en giro, podría afirmarse que los expedientes inventariados en las salas superiores deberían tener mayores plazos. No obstante, en este Distrito Judicial se ha encontrado que en un juzgado el promedio es mayor que en las salas. Cabe señalar que muchos de estos expedientes son procesos reservados, en los cuales se apertura el caso y no se ubica al procesado (pese a las múltiples órdenes de captura que se emiten en su contra), por lo que el proceso deviene en inactivo, pero no concluye, razón por la cual continúa en giro y ha sido considerado para este análisis.

¹ Se ha tomado como referencia el día 17 de junio del 2005.

En el siguiente gráfico se muestra la comparación de los plazos encontrados en los 5 órganos jurisdiccionales de la sede de la Corte:



Como se puede apreciar, los expedientes del 2º juzgado penal tienen un plazo promedio de tramitación mayor que las demás dependencias. Asimismo, el 3º juzgado presenta un plazo promedio de un año debido a que se trata de un juzgado de reciente creación.

2. Análisis de las etapas del proceso

Luego de haber evaluado el tiempo de tramitación de los expedientes, tanto en los juzgados como en las salas, la siguiente evaluación consideró las etapas procesales, vale decir, la investigación, el juzgamiento y la ejecución. En este caso, el análisis también fue realizado sobre la base de muestreos, conforme a la información obtenida en el inventario de expedientes.

Etapa de instrucción

Para este análisis se ha considerado el plazo transcurrido entre el auto apertorio y el informe final del juzgado, para el caso de los procesos ordinarios².

Asimismo, para el caso de los procesos sumarios se debió considerar el plazo transcurrido entre la fecha del auto apertorio y del auto que concluye la instrucción y pone los autos a disposición de las partes, antes de emitir la sentencia. No obstante esta consideración, durante el inventario fue sumamente difícil identificar este auto, por lo que se ha utilizado la fecha del dictamen fiscal acusatorio para realizar el análisis.

En este sentido, las fórmulas utilizadas para esta evaluación fueron:

² Si bien la etapa de investigación termina propiamente antes del informe final, no se tenían fechas ciertas que pudieran brindar ese dato y permitieran realizar la comparación.

Fecha del informe final de juzgado – Fecha del auto apertorio = Tiempo de la investigación en procesos ordinarios

Fecha del dictamen Acusatorio – Fecha del auto apertorio = Tiempo de la investigación en procesos sumarios

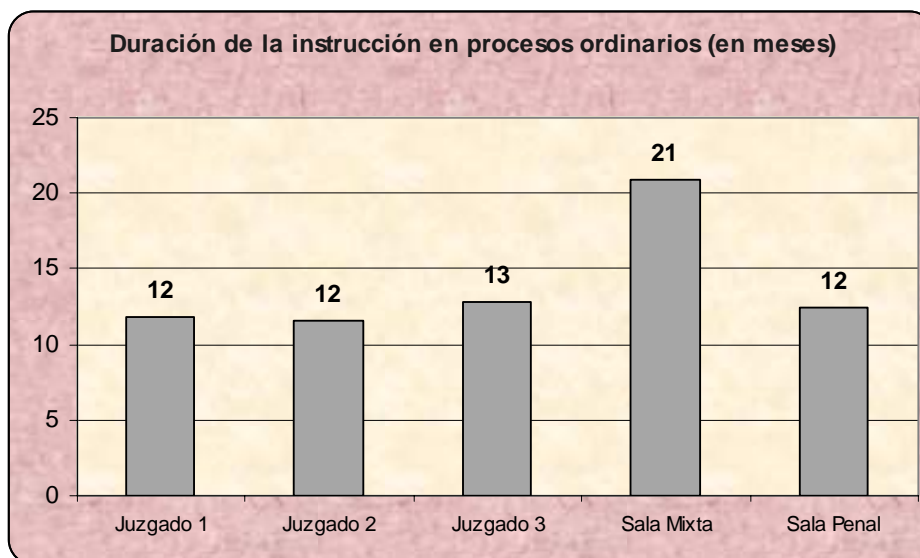
Tiempo promedio de la instrucción en procesos ordinarios:

De la información recabada en los juzgados se obtuvo una muestra bastante significativa, habiéndose podido analizar 818 expedientes (89% de los casos). Conforme a esta información se ha obtenido el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 1	356	12	0.98
Juzgado 2	347	12	0.95
Juzgado 3	384	13	1.05
Sala Mixta	626	21	1.71
Sala Penal	375	12	1.03
Promedio	418	14	1

Consideramos oportuno aclarar que la información también ha sido obtenida de los expedientes inventariados en salas, lo que no significa que éstas hayan empleado los plazos indicados en la etapa de instrucción, sino que se trata de expedientes que han pasado dicha etapa y ahora están siguiendo su trámite en sala.

En el siguiente gráfico se muestran los plazos de la etapa de instrucción en cada dependencia:



Se puede apreciar que los expedientes que se encontraban en la Sala Mixta han tomado un plazo mayor durante la etapa de instrucción, lo cual se debe a que mayormente se

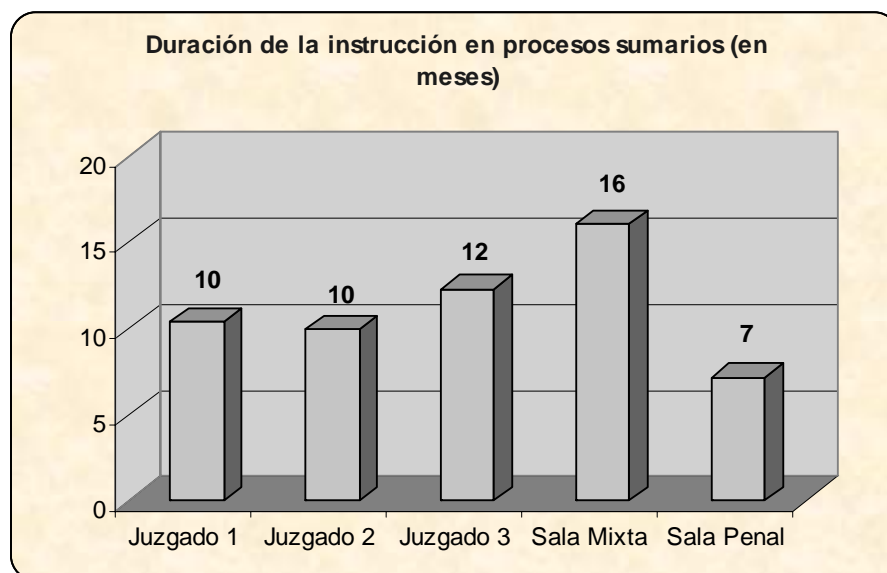
trata de procesos con reos libres, lo cuales no tienen la misma presión para ser resueltos de forma rápida.

Tiempo promedio de la instrucción en procesos sumarios:

Conforme se indicó anteriormente, identificar la fecha del auto que pone a disposición de las partes el expediente y da por concluida la etapa de investigación ha sido sumamente difícil durante el inventario.

En este sentido, se utilizó para el análisis la fecha del dictamen fiscal acusatorio y fue posible obtener 3,199 registros validos (83% del total) que dio como resultado un promedio de 335 días (11 meses aproximadamente). En el cuadro que se muestra a continuación se puede observar el resultado encontrado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 1	311	10	0.85
Juzgado 2	299	10	0.82
Juzgado 3	368	12	1.01
Sala Mixta	482	16	1.32
Sala Penal	215	7	0.59
Promedio	335	11	1



Como se puede observar, los expedientes que al momento del inventario se encontraban en la Sala Mixta han sido los que utilizaron un mayor plazo durante la etapa de instrucción.

Etapa de juzgamiento

En este análisis se han considerado únicamente los procesos ordinarios, dado que en el

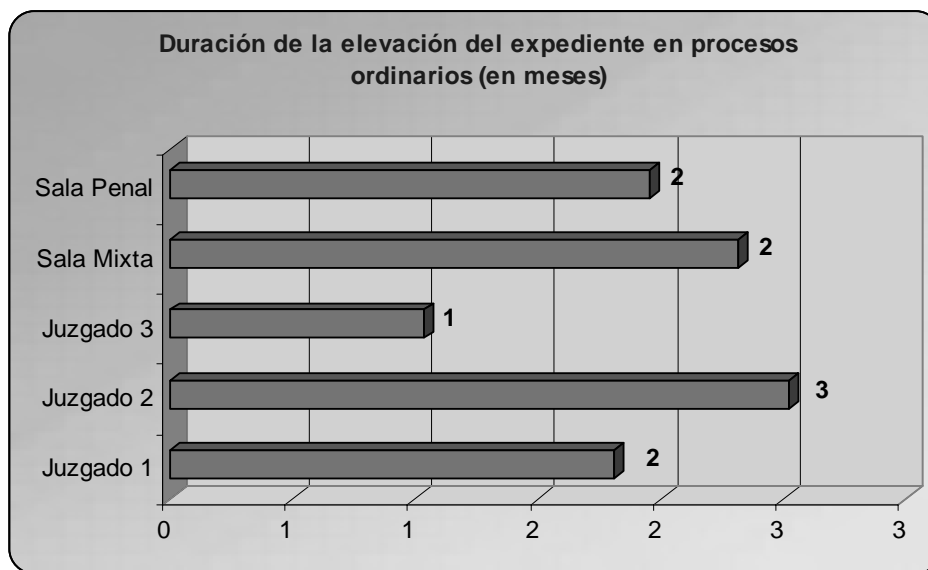
caso de los procesos sumarios, la etapa de juzgamiento se agota con el propio juez especializado y no ha sido posible identificar fechas de actos procesales que permita un análisis detallado en estos supuestos.

En este sentido, se han evaluado cuatro sub etapas, que integran la etapa de juzgamiento en el proceso ordinario. Estas sub etapas son:

Entre el informe final y el auto que dispone la vista fiscal (Elevación del expediente)

En este acápite se encontraron 794 registros validos (87% del total), los cuales arrojaron como resultado un promedio de 58 días (2 meses) empleados en la elevación del expediente, plazo considerado entre la emisión del informe final (por el juez especializado) y la emisión del auto que dispone la vista del fiscal superior, como se puede ver en el siguiente cuadro:

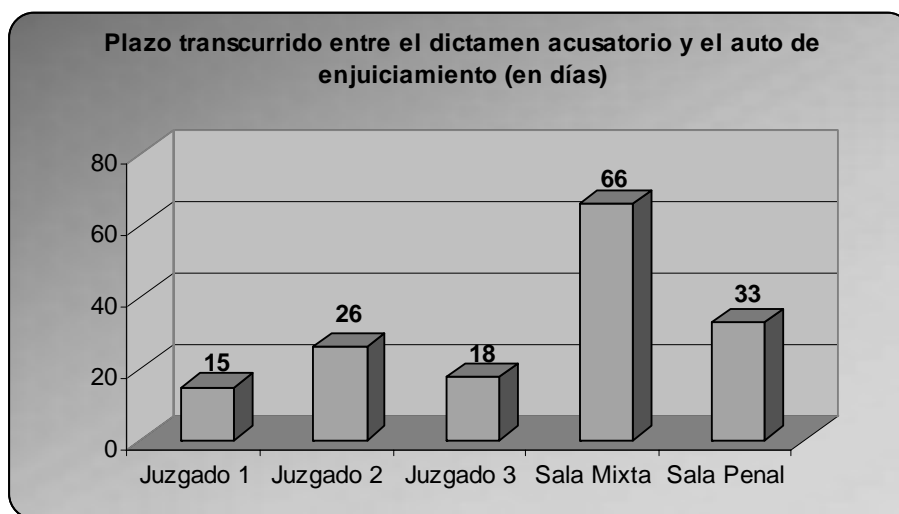
Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	54	2
Juzgado 2	76	3
Juzgado 3	31	1
Sala Mixta	70	2
Sala Penal	59	2
Promedio	58	2



Entre el dictamen fiscal y el auto de enjuiciamiento

Para este supuesto se encontraron 699 registros validos (76% del total), con lo cual se obtuvo como resultado un promedio de 31 días (1 mes), transcurridos entre la fecha del dictamen acusatorio del fiscal superior y el auto de enjuiciamiento emitido por la sala superior, conforme se muestra a continuación:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	15	0.49
Juzgado 2	26	0.87
Juzgado 3	18	0.59
Sala Mixta	66	2.20
Sala Penal	33	1.10
Promedio	31	1

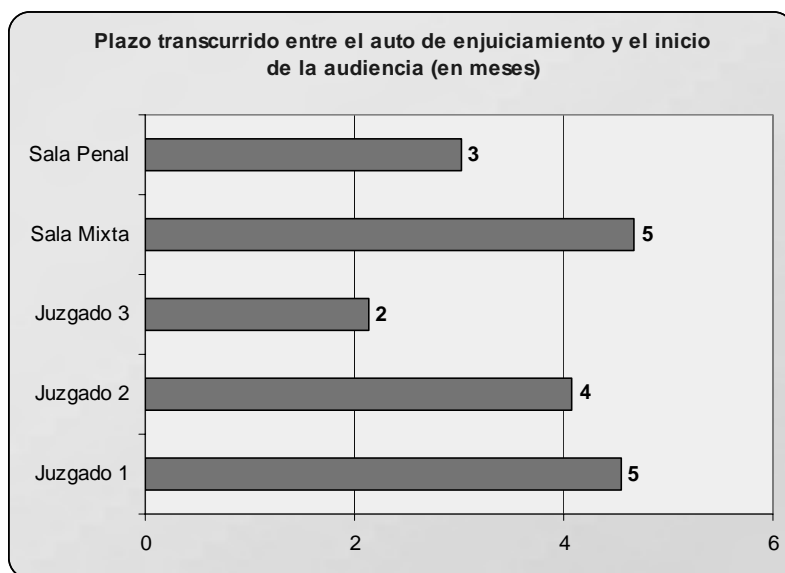


Entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia

Si bien en el auto de enjuiciamiento la sala superior programa la instalación de la audiencia oral (primera audiencia), en muchos casos estas fechas son postergadas. Para este análisis se emplearon 567 registros de expedientes (62% del total), encontrando el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	136	5
Juzgado 2	122	4
Juzgado 3	64	2
Sala Mixta	140	5
Sala Penal	91	3
Promedio	111	4

Como se puede observar, el promedio fue de 111 días (4 meses aproximadamente) que transcurren entre el auto de enjuiciamiento y el efectivo inicio de las audiencias. En el siguiente gráfico se muestra el resultado por cada dependencia:

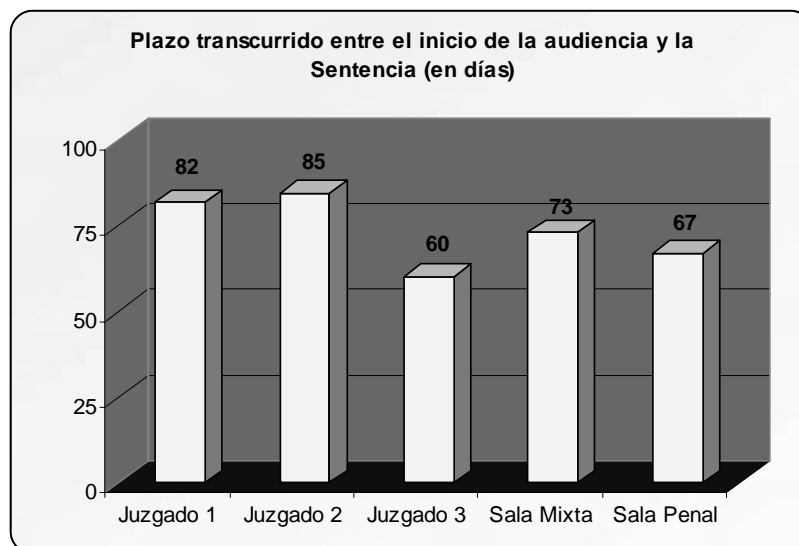


Entre el inicio de la audiencia y la sentencia

Para este supuesto se encontraron 407 registros validos (44% del total), con lo cual se obtuvo el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	82	3
Juzgado 2	85	3
Juzgado 3	60	2
Sala Mixta	73	2
Sala Penal	67	2
Promedio	73	2

Como se puede ver, el promedio de tiempo entre el inicio de la audiencia y la emisión de la sentencia es de 73 días (2 meses y 2 semanas aproximadamente).



Sumando las cuatro sub etapas contempladas anteriormente, podemos señalar que el promedio empleado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios es de 274 días (9 meses aproximadamente).

Etapa de ejecución

Otra etapa importante dentro del trámite procesal es la etapa de ejecución, por lo cual consideramos oportuno evaluar su duración en los casos que aún se mantenían en los órganos judiciales durante la realización del inventario.

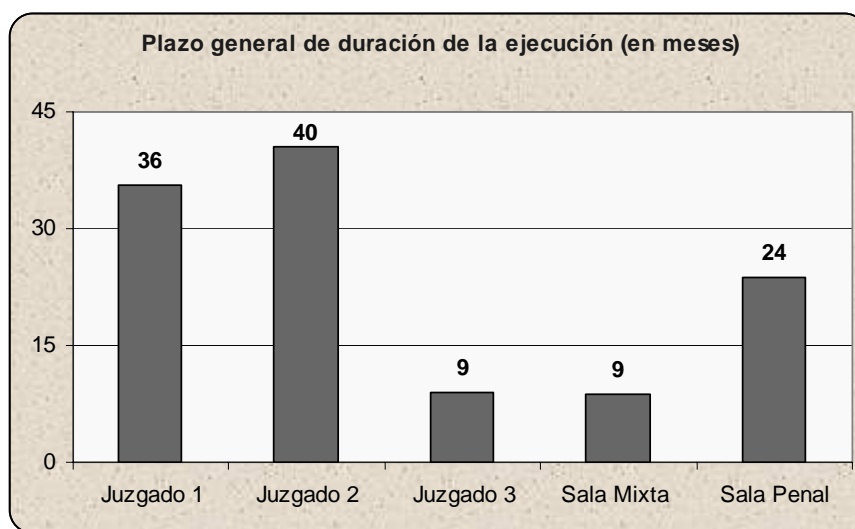
La fórmula empleada para obtener esta información fue:

$$\text{Fecha actual}^3 - \text{Fecha de la sentencia} = \text{Tiempo de ejecución del proceso}$$

Al respecto, se tomó en cuenta un total de 2,155 registros válidos (45% del total de expedientes inventariados), considerando tanto procesos ordinarios como sumarios que habían sido sentenciados y que aún se mantenían en giro en los juzgados, habiendo arrojado el siguiente resultado:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 1	1,069	36	2.93
Juzgado 2	1,214	40	3.33
Juzgado 3	268	9	0.73
Sala Mixta	264	9	0.72
Sala Penal	709	24	1.94
Promedio	705	23	2

Como se puede observar, el promedio obtenido es de 705 días, es decir 23 meses (casi 2 años).



³ Se ha tomado como referencia el día 17 de junio del 2005.

Continuando con el análisis, el promedio de plazo de ejecución en procesos sumarios ha sido de 18 meses (1 año con 6 meses) mientras que en los procesos ordinarios ha sido de 34 meses (casi 3 años).

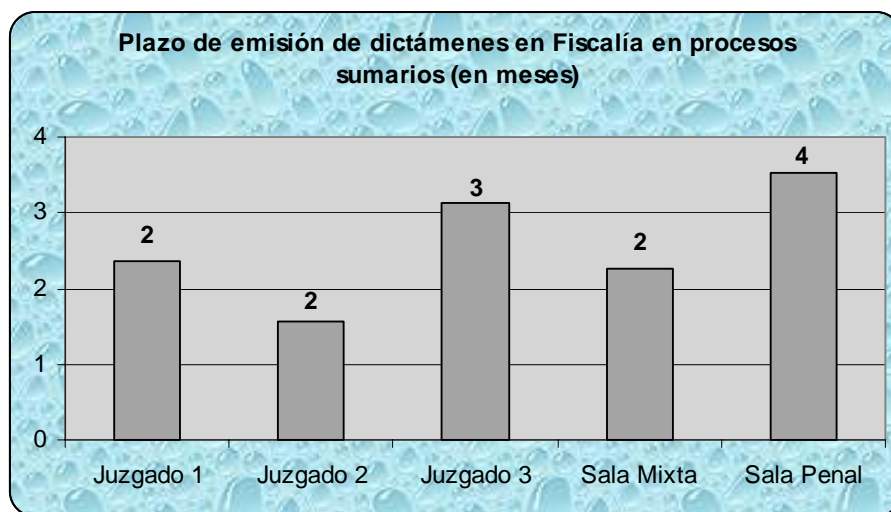
3. Análisis de las actuaciones del Ministerio Público

Así como se ha evaluado el tiempo empleado en las actuaciones judiciales, también se han podido determinar los plazos promedio de las actuaciones del Ministerio Público, dado que los fiscales incurrir en demoras al momento de la elaboración de dictámenes y acusaciones.

Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Provinciales

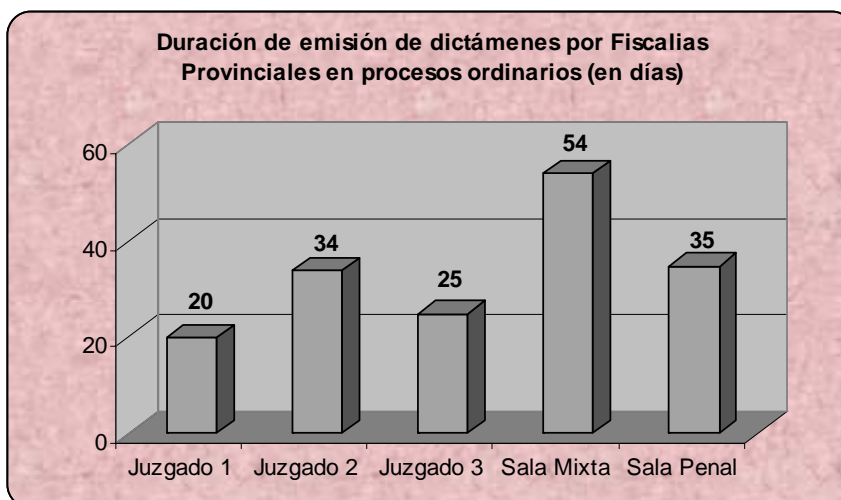
En el caso de procesos sumarios se obtuvieron 3,150 registros válidos (82% del total de expedientes sumarios inventariados), lo cual arrojó como resultado un promedio de 77 días (2 meses y 17 días), como se puede apreciar a continuación:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	70	2
Juzgado 2	47	2
Juzgado 3	94	3
Sala Mixta	68	2
Sala Penal	106	4
Promedio	77	3



En el caso de procesos ordinarios se obtuvieron 827 registros válidos (90% del total de expedientes ordinarios inventariados), lo cual arrojó como resultado un promedio de 34 días, como se puede apreciar a continuación:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	20	1
Juzgado 2	34	1
Juzgado 3	25	1
Sala Mixta	54	2
Sala Penal	35	1
Promedio	34	1

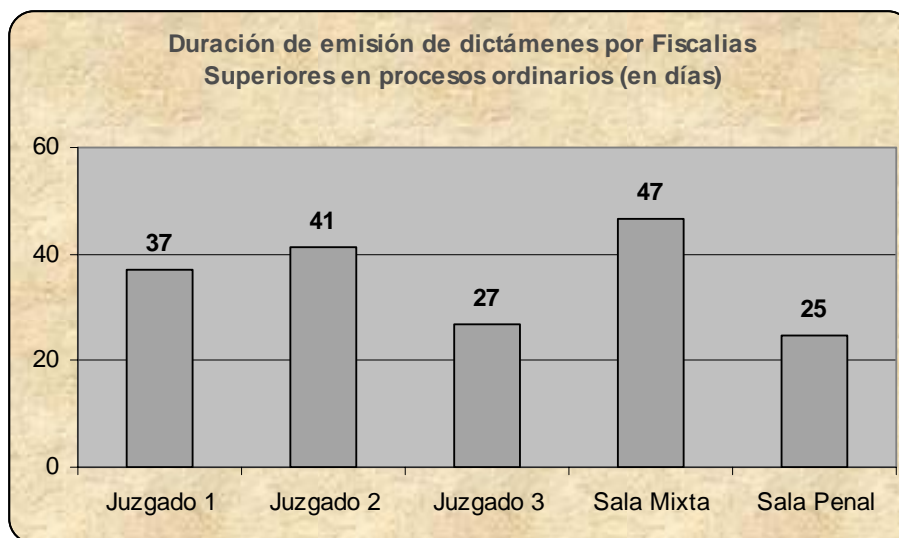


En este sentido, conforme a un análisis general de los casos, el tiempo promedio que emplean los fiscales provinciales en la emisión de dictámenes (y en algunos casos formalización de acusaciones) es de 59 días (casi 2 meses).

Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Superiores

Para realizar esta evaluación se tomaron como referencia únicamente los procesos ordinarios, dado que en estos casos era sencillo identificar la vista fiscal y el dictamen acusatorio del fiscal superior. En este sentido, conforme al inventario de procesos ordinarios, se obtuvieron 776 registros validos (85% del total de expedientes ordinarios inventariados) que dieron como resultado que el promedio empleado por los fiscales superiores es de 35 días (un mes aproximadamente), conforme se puede ver en el siguiente cuadro:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	37	1.23
Juzgado 2	41	1.38
Juzgado 3	27	0.89
Sala Mixta	47	1.55
Sala Penal	25	0.82
Promedio	35	1



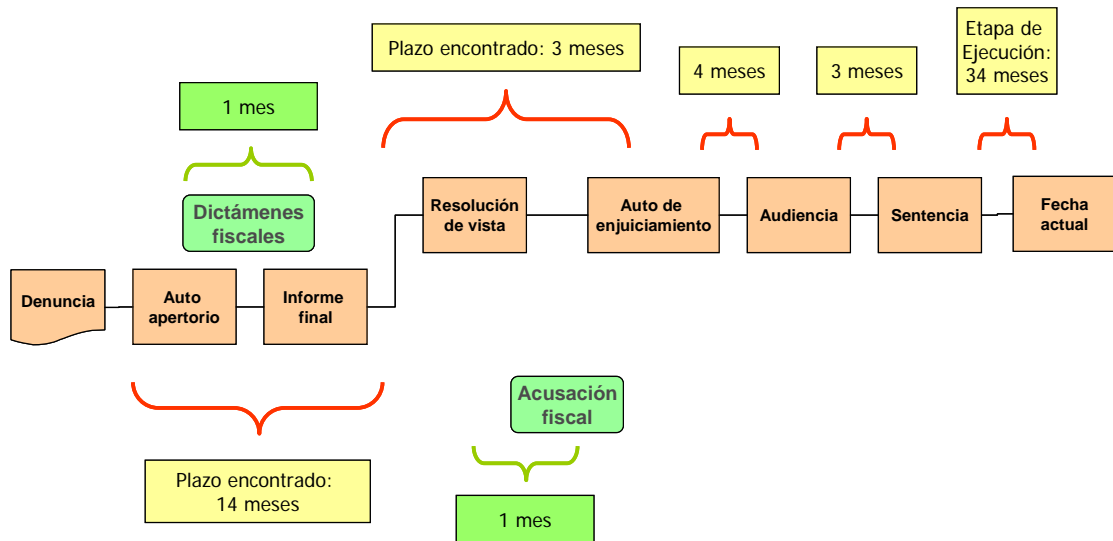
Como puede se puede observar, los Fiscales Superiores emplean un tiempo promedio notoriamente menor que los fiscales provinciales.

Conclusiones

1. El tiempo promedio de tramitación de los casos (actualmente en trámite) en las dependencias penales de la sede de la Corte Superior de Justicia de Huaura es de 972 días (32 meses aproximadamente). En este sentido, en los procesos sumarios el plazo promedio de tramitación es de 26 meses, mientras que en los procesos ordinarios el plazo promedio es de 46 meses.
2. El tiempo promedio empleado en la etapa de instrucción en los procesos ordinarios es de 418 días (14 meses aproximadamente) mientras que en los procesos sumarios es de 335 días (11 meses aproximadamente).
3. El plazo utilizado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios (comprendida entre la emisión del informe final por el juez penal hasta la emisión de la sentencia por la sala superior) es de 273 días (9 meses aproximadamente).
4. El tiempo promedio de duración de la etapa de ejecución es de 705 días (aproximadamente 23 meses). Al respecto, la ejecución en los procesos ordinarios es de 34 meses mientras que en los procesos sumarios es de 18 meses.
5. El plazo promedio empleado por los fiscales provinciales para la emisión de dictámenes y acusaciones es de 59 días (casi 2 meses), siendo que en los procesos sumarios emplean un promedio de 77 días mientras que en los procesos ordinarios utilizan 34 días.
6. Los Fiscales Superiores emplean un promedio de 35 días para emitir sus dictámenes acusatorios en procesos ordinarios.

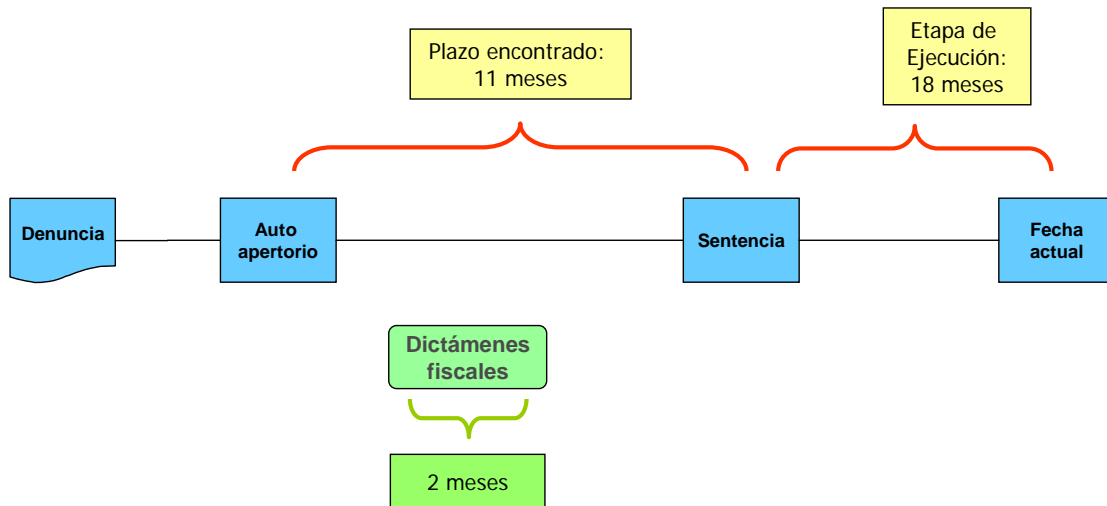
Anexo N° 1

Cuadro resumen del tiempo de tramitación en procesos ordinarios (24 meses)



Anexo N° 2

Cuadro resumen del tiempo de tramitación en procesos sumarios (11 meses)



3. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Junin (August 2005)

Antecedentes

El programa de descarga procesal fue previsto dentro del Plan de Trabajo del Programa de Modernización del Sector Justicia como una forma de brindar asistencia a los magistrados en el procesamiento de los casos penales.

Como actividad preparatoria del programa de descarga procesal, se llevó a cabo un inventario de expedientes penales en los juzgados y salas. Este inventario se realizó para obtener datos actualizados sobre la carga procesal de las dependencias judiciales, así como insumos para determinar el tiempo promedio de procesamiento de los casos en la sede de la Corte, a fin de establecer una línea base.

En este sentido, el inventario fue desarrollado utilizando el Sistema Informático Judicial (SIJ) para cargar la base de datos de los juzgados y salas, usando adicionalmente el programa Excel para cargar información de fechas de los expedientes.

Determinación de la línea base del tiempo de procesamiento de casos

El inventario realizado en la sede de la Corte Superior de Justicia de Junín tuvo como uno de sus objetivos determinar una línea de base del tiempo de procesamiento de los casos, es decir, determinar los tiempos promedio de duración del trámite procesal de los expedientes.

Cabe mencionar que el inventario se ha realizado en expedientes que se encuentran en trámite, es decir que son casos que aún no terminan sino que se encuentran en los juzgados o salas, y conforme a su estado procesal se han podido ingresar fechas que permiten determinar los tiempos empleados en las etapas procesales.

1. Análisis del tiempo de tramitación del proceso

Debemos iniciar el análisis señalando que, en los juzgados se obtuvieron fechas de actos procesales de 2,812 expedientes y en las salas se recabaron fechas de actos procesales de 634 casos, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Información obtenida de:	Sumarios	Ordinarios	Total
Juzgado 1	411	11	422
Juzgado 2	524	10	534
Juzgado 3	50	27	77
Juzgado 4	512	236	748
Juzgado 6	646	18	664
Juzgado 7	355	12	367
1ª Sala Penal	17	310	327
2ª Sala Penal	0	144	144
3ª Sala Penal	0	163	163
Total	2,515	931	3,446

Cabe señalar que el análisis se ha realizado sobre la base de muestreos, conforme a la información obtenida en el inventario de expedientes. Esto se debe a que se ha trabajado tanto con expedientes en trámite como expedientes en ejecución, lo que ha significado que de los expedientes inventariados, algunas fechas no han podido ser encontradas porque el proceso aún no llega a esa etapa.

Por otro lado, en algunos juzgados y salas fue muy difícil recabar la información por lo que no se ha podido obtener datos para la muestra.

Etapa de instrucción

Para este análisis se ha considerado el plazo transcurrido entre el auto apertorio y el informe final del juzgado, para el caso de los procesos ordinarios¹.

Asimismo, para el caso de los procesos sumarios se debió considerar el plazo transcurrido entre la fecha del auto apertorio y del auto que concluye la instrucción y pone los autos a disposición de las partes, antes de emitir la sentencia. No obstante esta consideración, durante el inventario fue sumamente difícil identificar este auto, por lo que se ha utilizado la fecha del dictamen fiscal acusatorio para realizar el análisis.

En este sentido, las fórmulas utilizadas para esta evaluación fueron:

Fecha del informe final de juzgado – Fecha del auto apertorio = Tiempo de la investigación en procesos ordinarios

Fecha del dictamen Acusatorio – Fecha del auto apertorio = Tiempo de la investigación en procesos sumarios

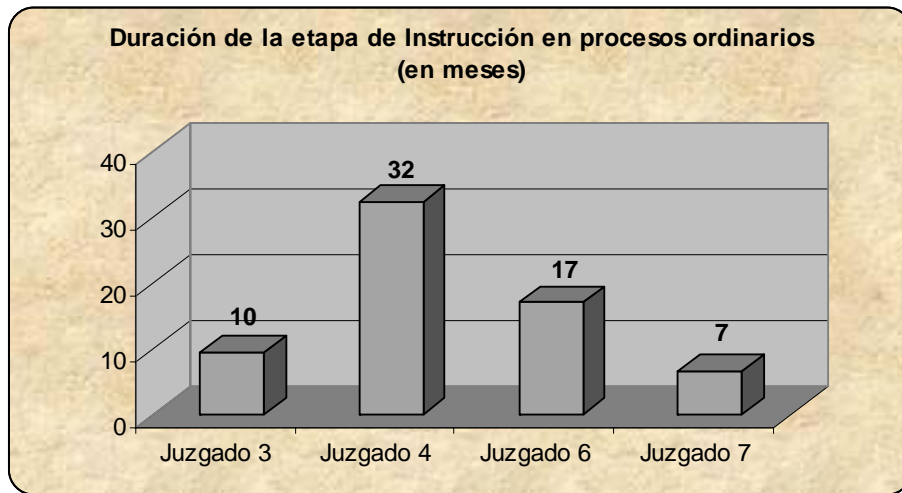
Tiempo promedio de la instrucción en procesos ordinarios:

¹ Si bien la etapa de investigación termina propiamente antes del informe final, no se tenían fechas ciertas que pudieran brindar ese dato y permitieran realizar la comparación.

De la información recabada no se obtuvo una muestra bastante significativa, habiéndose podido analizar únicamente 35 expedientes (3.75% de los procesos ordinarios muestreados). Conforme a esta información se ha obtenido el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 3	287	9.57	0.79
Juzgado 4	974	32.46	2.67
Juzgado 6	514	17.12	1.41
Juzgado 7	197	6.57	0.54
Promedio	493	16	1

En el siguiente gráfico se muestran los plazos de la etapa de instrucción conforme a los datos recabados en cada dependencia:



Como se puede apreciar, si bien el promedio de duración de la etapa de instrucción es de 16 meses (aproximadamente), hay expedientes que tardan menos de diez meses en esta etapa y otros sobrepasan los treinta meses (casi tres años).

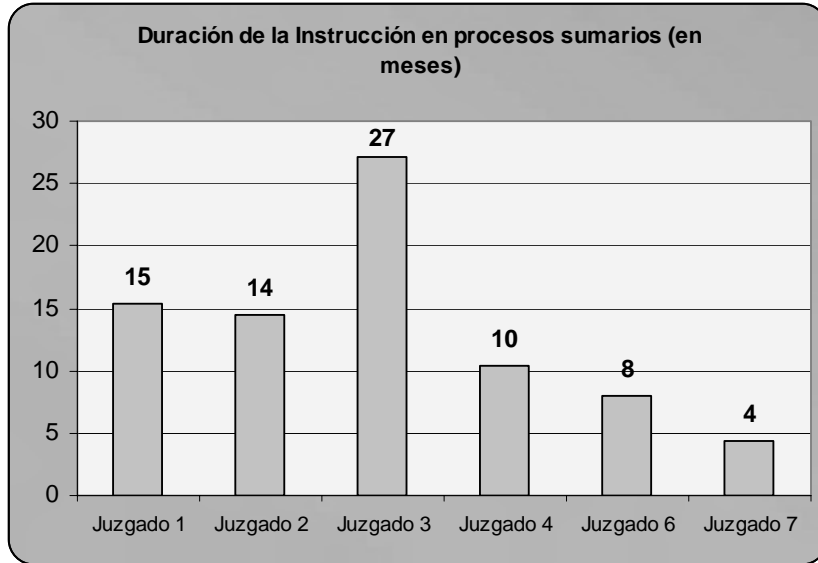
Tiempo promedio de la instrucción en procesos sumarios:

Conforme se indicó anteriormente, identificar la fecha del auto que pone a disposición de las partes el expediente y da por concluida la etapa de investigación ha sido sumamente difícil durante el inventario.

En este sentido, se utilizó para el análisis la fecha del dictamen fiscal acusatorio y fue posible obtener 1,794 registros validos (71% del total de procesos sumarios) que dio como resultado un promedio de 399 días (13 meses aproximadamente). En el cuadro que se muestra a continuación se puede observar el resultado encontrado:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 1	463	15	1.27
Juzgado 2	433	14	1.19
Juzgado 3	815	27	2.23
Juzgado 4	310	10	0.85
Juzgado 6	241	8	0.66
Juzgado 7	130	4	0.36
Promedio	399	13	1

En el gráfico que se presenta se puede observar la distribución del tiempo empleado en la etapa de instrucción en cada dependencia:



Como se puede observar, los expedientes que al momento del inventario se encontraban en el 3er. Juzgado han sido los que utilizaron un mayor plazo durante la etapa de instrucción, con un promedio de 27 meses, mientras que los demás juzgados emplearon un promedio de 10 meses.

Etapa de juzgamiento

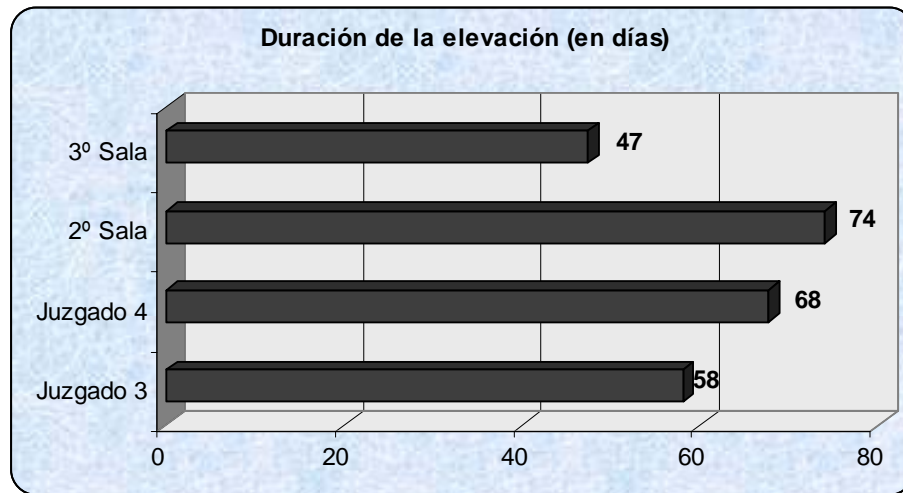
En este análisis se han considerado por separado los procesos ordinarios de los sumarios, dado que en cada caso las fechas de determinación son distintas.

En este sentido, se han evaluado cuatro sub etapas, que integran la etapa de juzgamiento en el proceso ordinario. Estas sub etapas son:

Entre el informe final y el auto que dispone la vista fiscal (Elevación del expediente)

En este acápite se encontraron 534 registros validos (57% del total de procesos ordinarios), los cuales arrojaron como resultado un promedio de 62 días (2 meses) empleados en la elevación del expediente, plazo considerado entre la emisión del informe final (por el juez especializado) y la emisión del auto que dispone la vista del fiscal superior, como se puede ver en el siguiente cuadro:

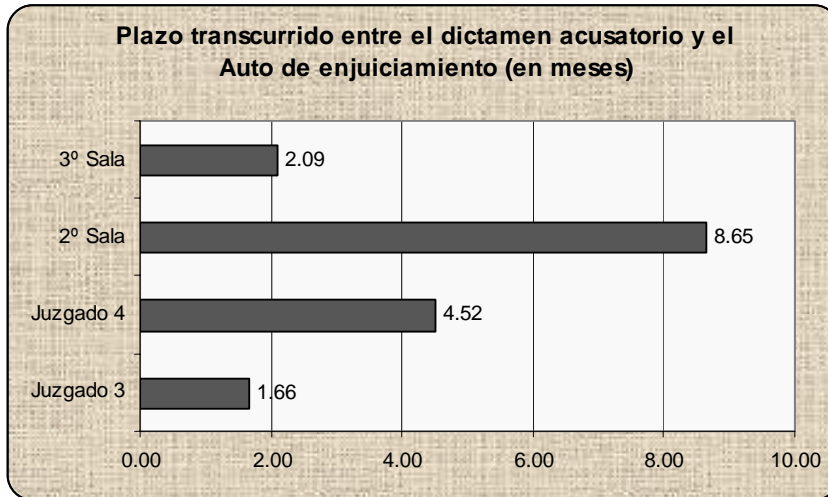
Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 3	58	1.94
Juzgado 4	68	2.26
2º Sala	74	2.47
3º Sala	47	1.58
Promedio	62	2



Entre el dictamen fiscal y el auto de enjuiciamiento

Para este supuesto se encontraron 483 registros validos (51% de los procesos ordinarios), con lo cual se obtuvo como resultado un promedio de 127 días (4 meses), transcurridos entre la fecha del dictamen acusatorio del fiscal superior y el auto de enjuiciamiento emitido por la sala superior, conforme se muestra a continuación:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 3	50	1.66
Juzgado 4	136	4.52
2º Sala	259	8.65
3º Sala	63	2.09
Promedio	127	4

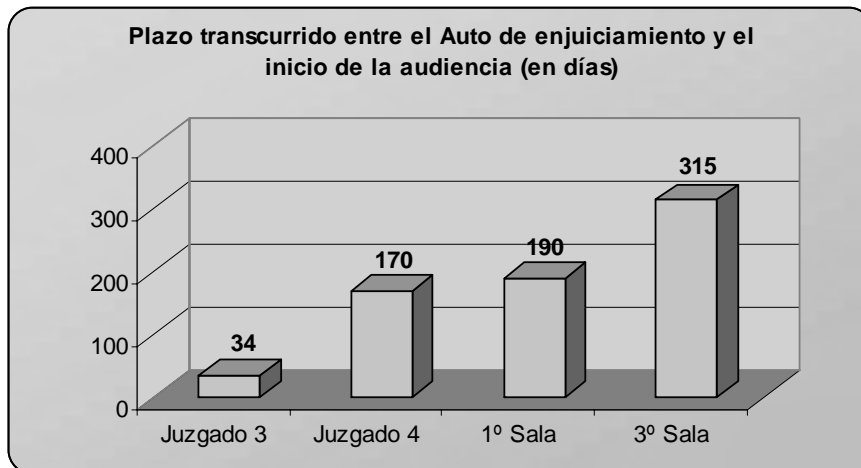


Entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia

Si bien en el auto de enjuiciamiento la sala superior programa la instalación de la audiencia oral (primera audiencia), en muchos casos estas fechas son postergadas. Para este análisis se emplearon 472 registros de expedientes (51% de los procesos ordinarios), encontrando el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 3	34	1.14
Juzgado 4	170	5.67
1º Sala	190	6.32
3º Sala	315	10.51
Promedio	177	6

Como se puede observar, el promedio fue de 177 días (6 meses aproximadamente) que transcurren entre el auto de enjuiciamiento y el efectivo inicio de las audiencias. En el siguiente gráfico se muestra el resultado por cada dependencia:

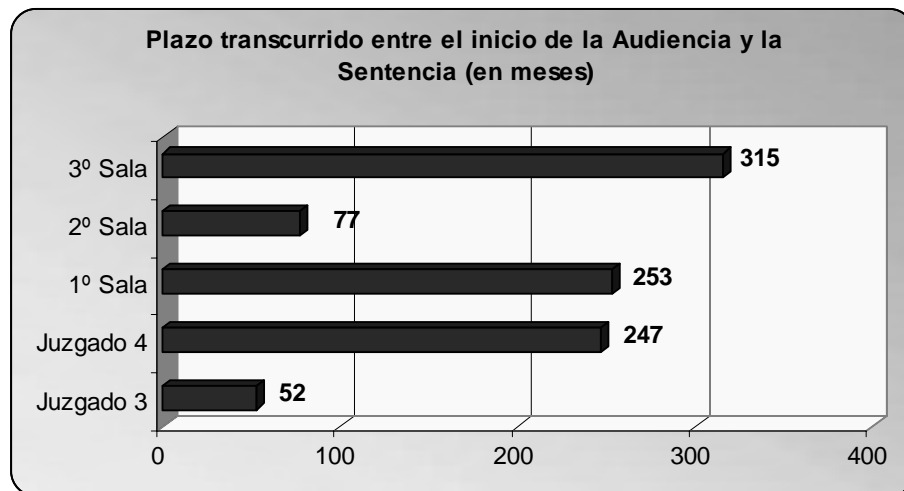


Entre el inicio de la audiencia y la sentencia

Para este supuesto se encontraron 416 registros validos (46% del total), con lo cual se obtuvo el siguiente resultado:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 3	52	1.75
Juzgado 4	247	8.23
1º Sala	253	8.44
2º Sala	77	2.58
3º Sala	315	10.51
Promedio	189	6

Como se puede ver, el promedio de tiempo entre el inicio de la audiencia y la emisión de la sentencia es de 189 días (6 meses aproximadamente).



Resumen

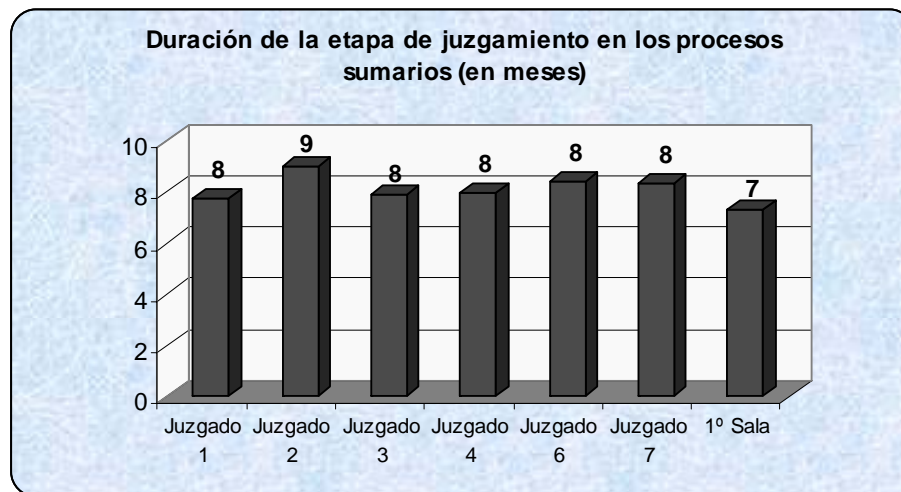
Sumando las cuatro sub etapas contempladas en esta etapa, podemos señalar que el promedio empleado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios es de 555 días (18 meses aproximadamente).

En los procesos sumarios la fórmula empleada ha sido la siguiente:

$$\text{Fecha de la sentencia} - \text{Fecha del dictamen final} = \text{Plazo del juzgamiento}$$

Para este análisis, se tomó en cuenta un total de 301 registros válidos (12% del total de expedientes sumarios inventariados). El resultado obtenido de este ejercicio arrojó que el promedio de tiempo de esta etapa es de 243 días (8 meses aproximadamente), como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	233	8
Juzgado 2	270	9
Juzgado 3	237	8
Juzgado 4	239	8
Juzgado 6	253	8
Juzgado 7	250	8
1° Sala	219	7
Promedio	243	8



Etapa de ejecución

Otra etapa importante dentro del trámite procesal es la etapa de ejecución, por lo cual consideramos oportuno evaluar su duración en los casos que aún se mantenían en los órganos judiciales durante la realización del inventario.

La fórmula empleada para obtener esta información fue:

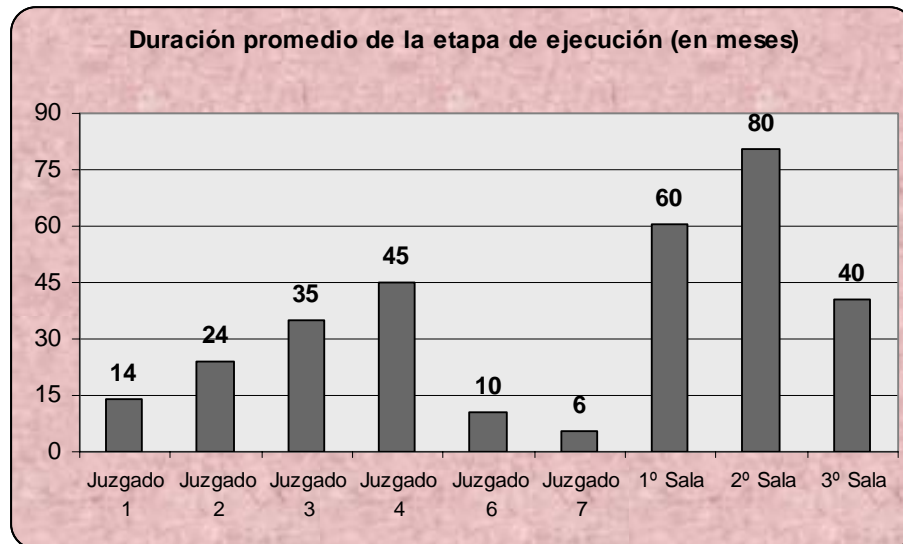
$$\text{Fecha actual}^2 - \text{Fecha de la sentencia} = \text{Tiempo de ejecución del proceso}$$

Al respecto, se tomó en cuenta un total de 709 registros válidos (21% del total de expedientes inventariados), considerando tanto procesos ordinarios como sumarios que habían sido sentenciados y que aún se mantenían en giro en los juzgados. El resultado obtenido de este ejercicio arrojó que el promedio de tiempo de esta etapa es de 901 días (30 meses aproximadamente), como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

² Se ha tomado como referencia el día 17 de junio del 2005.

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
Juzgado 1	420.22	14	1.15
Juzgado 2	724.51	24	1.98
Juzgado 3	1045.16	35	2.86
Juzgado 4	1347.09	45	3.69
Juzgado 6	311.79	10	0.85
Juzgado 7	168.35	6	0.46
1° Sala	1808.91	60	4.96
2° Sala	2410.94	80	6.61
3° Sala	1213.16	40	3.32
Promedio	901	30	2

Como se puede observar, el promedio obtenido es de 901 días, es decir 30 meses (más de 2 años).



Cabe señalar que, al realizar el análisis detallado de la etapa de ejecución por tipo de proceso, los casos ordinarios han presentado un plazo mucho mayor, con un promedio de 64 meses de duración (más de 5 años), mientras que los procesos sumarios presentaron un plazo promedio de 17 meses (un año y 5 meses) en esta etapa.

2. Análisis de las actuaciones del Ministerio Público

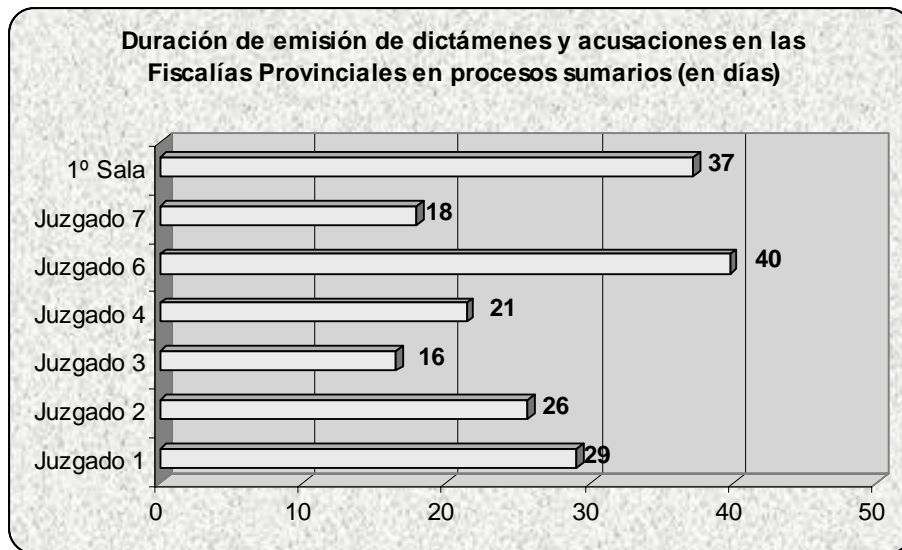
Así como se ha evaluado el tiempo empleado en las actuaciones judiciales, también se han podido determinar los plazos promedio de las actuaciones del Ministerio Público, dado que los fiscales incurren en demoras al momento de la elaboración de dictámenes y acusaciones.

Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Provinciales

En el caso de procesos sumarios se obtuvieron 2,203 registros válidos (88% del total de

expedientes sumarios inventariados), lo cual arrojó como resultado un promedio de 27 días (menos de un mes), como se puede apreciar a continuación:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 1	29	0.97
Juzgado 2	26	0.86
Juzgado 3	16	0.55
Juzgado 4	21	0.71
Juzgado 6	40	1.32
Juzgado 7	18	0.60
1° Sala	37	1.24
Promedio	27	1



En el caso de procesos ordinarios se obtuvieron 315 registros válidos (34% del total de expedientes ordinarios inventariados), lo cual arrojó como resultado un promedio de 32 días, como se puede apreciar a continuación:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 2	15	0.49
Juzgado 6	45	1.50
1° Sala	35	1.18
Promedio	32	1

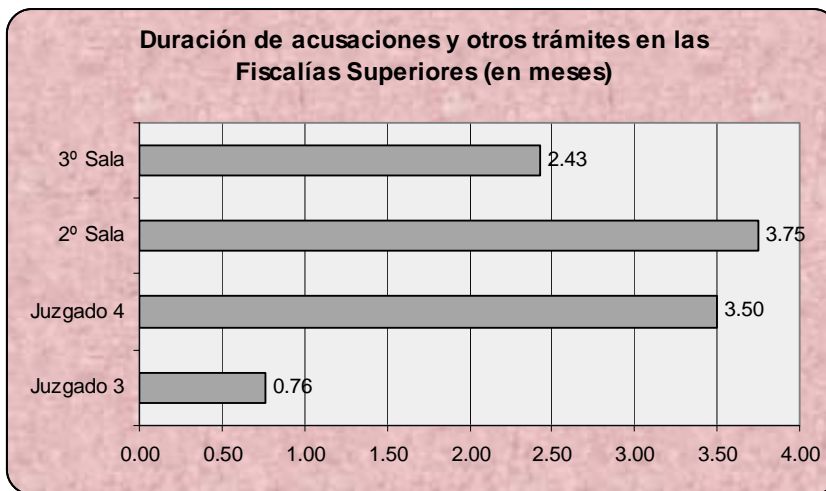
En este sentido, conforme a un análisis general de los casos, el tiempo promedio que emplean los fiscales provinciales en la emisión de dictámenes (y en algunos casos formalización de acusaciones) es de 30 días.

Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Superiores

Para realizar esta evaluación se tomaron como referencia únicamente los procesos ordinarios, dado que en estos casos era sencillo identificar la vista fiscal y el dictamen acusatorio del fiscal superior.

En este sentido, conforme al inventario de procesos ordinarios, se obtuvieron 529 registros validos (57% del total de expedientes ordinarios inventariados) que dieron como resultado que el promedio empleado por los fiscales superiores es de 78 días (un poco más de 2 meses), conforme se puede ver en el siguiente cuadro:

Información obtenida de:	Promedio en días	Promedio en meses
Juzgado 3	23	0.76
Juzgado 4	105	3.50
2° Sala	113	3.75
3° Sala	73	2.43
Promedio	78	3



Como puede se puede observar, los Fiscales Superiores emplean el doble de tiempo que los fiscales provinciales.

Conclusiones

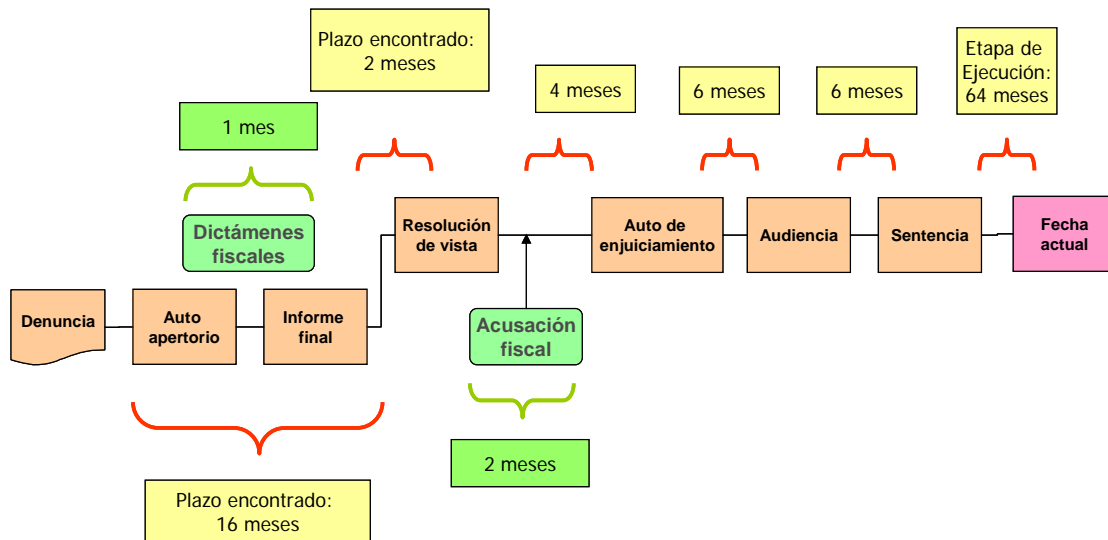
1. El tiempo promedio empleado en la etapa de instrucción en los procesos ordinarios es de 493 días (16 meses aproximadamente) mientras que en los procesos sumarios es de 425 días (14 meses aproximadamente).
2. El plazo utilizado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios (comprendida entre la emisión del informe final por el juez penal hasta la emisión de la sentencia por la sala superior) es de 555 días (18 meses aproximadamente).

Dentro de esta etapa, la duración de las sub etapas ha sido la siguiente:

- Elevación del expediente: 62 días (2 meses)
 - Entre el dictamen fiscal y el auto de enjuiciamiento: 127 días (4 meses)
 - Entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia: 177 días (6 meses)
 - Entre el inicio de audiencia y la sentencia: 189 días (6 meses)
3. El plazo promedio de duración de la etapa de juzgamiento en los procesos sumarios es de 243 días (8 meses aproximadamente).
 4. El tiempo promedio de duración de la etapa de ejecución es de 901 días (aproximadamente 30 meses). Al respecto, la ejecución en los procesos ordinarios es de 64 meses mientras que en los procesos sumarios es de 17 meses.
 5. El plazo promedio empleado por los fiscales provinciales para la emisión de dictámenes y acusaciones es de 30 días, siendo que en los procesos sumarios emplean un promedio de 27 días mientras que en los procesos ordinarios utilizan 32 días.
 6. Los Fiscales Superiores emplean un promedio de 78 días para emitir sus dictámenes acusatorios en procesos ordinarios.

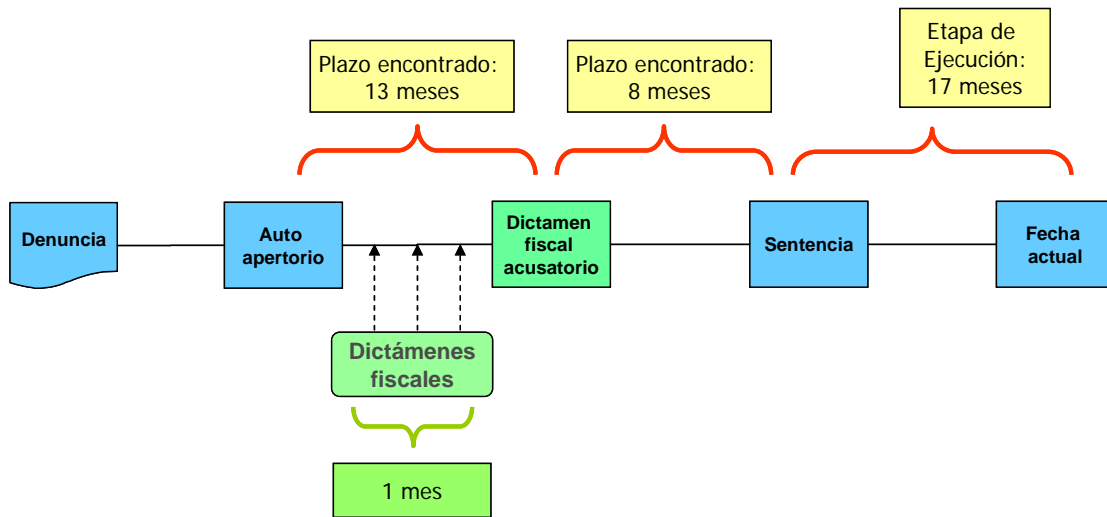
Anexo N° 1

Cuadro resumen del tiempo de tramitación en procesos ordinarios (34 meses)



Anexo N° 2

Cuadro resumen del tiempo de tramitación en procesos sumarios (21 meses)



4. Medición de línea base obtenida del inventario de los juzgados y salas penales con reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima (July 2004)

Introducción

La medición de línea base ha sido realizada sobre la base de los resultados del inventario de expedientes llevado a cabo en los juzgados y salas penales con reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima. El inventario de los juzgados se realizó en el mes de enero y el inventario de las salas se realizó a finales del mes de abril del presente año.

Durante el inventario, el equipo de digitación se encargó de ingresar al sistema informático los principales datos de los expedientes, como su número, año de ingreso, número de juzgado o sala, nombre del procesado, delitos y situación jurídica del procesado (libre o detenido), entre otros.

Asimismo, se debía ingresar una serie de fechas de actos procesales que servirían para establecer la duración del expediente y de sus etapas. Entre estas fechas, para el inventario de juzgados se previeron las siguientes:

- Auto apertorio
- Envío a vista fiscal
- Dictamen del fiscal provincial
- Informe final (aplicable a los procesos ordinarios)
- Sentencia (aplicable a los procesos sumarios)

También se previeron una serie de fechas para el inventario en las salas penales:

- Auto apertorio
- Envío a vista fiscal
- Dictamen fiscal
- Informe final
- Auto de enjuiciamiento
- Inicio de audiencia
- Sentencia o ejecutoria superior

Lamentablemente, al realizar el procesamiento de la información obtenida en el inventario, se ha podido comprobar que no se ingresaron todos los datos requeridos, lo que ha significado que debamos tomar muestras del inventario, conforme a los datos validados y que permiten realizar las comparaciones y mediciones pertinentes. Esta situación se presenta de manera casi constante en el caso del inventario de los juzgados penales, siendo más atenuada en el caso del inventario de las salas.

En este sentido, la muestra se realizó sobre un total de 1,355 expedientes, que se obtuvieron de los datos ingresados en el sistema informático de 15 juzgados¹. Asimismo, se obtuvo una muestra de 1,014 expedientes de las 4 salas penales.

Análisis de la información obtenida

Conforme se ha señalado, sólo fue posible obtener una muestra de los expedientes, tanto en juzgados como en salas penales con reos en cárcel de Lima. En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de expedientes registrados por juzgado:

Juzgados	Expedientes registrados
3º Juzgado	27
4º Juzgado	122
18º Juzgado	114
24º Juzgado	39
28º Juzgado	46
34º Juzgado	47
38º Juzgado	121
44º Juzgado	33
45º Juzgado	79
46º Juzgado	70
48º Juzgado	147
49º Juzgado	110
50º Juzgado	101
51º Juzgado	105
52º Juzgado	194
Total	1,355

Asimismo, en el cuadro que sigue se presenta la cantidad de expedientes registrados por sala:

Salas	Expedientes registrados
1ª sala	179
2ª sala	325
3ª sala	269
4ª sala	241
Total	1,014

¹ Sólo se obtuvieron datos de 2 expedientes del 32º juzgado penal, por lo cual no se ha considerado este juzgado.

Análisis del tiempo de tramitación del proceso

El primer análisis buscó medir el tiempo de procesamiento de los casos en ambas instancias, es decir, el tiempo que los expedientes se mantienen en giro en los juzgados o salas (tanto antes de ser sentenciados como en etapa de ejecución), sin ser remitidos al archivo definitivo. Si bien en muchos casos, estos expedientes no constituyen carga activa, pues únicamente están físicamente en los despachos sin movimiento procesal, igual son considerados carga (en la estadística judicial) y es necesario evidenciar este tiempo para alertar a los magistrados de que deben realizar depuraciones periódicas para no mantener esta carga “fantasma” en los órganos jurisdiccionales.

La fórmula utilizada para obtener esta información fue:

$$\text{Fecha actual}^2 - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de tramitación del proceso}$$

Al resultado de esta operación se le divide entre la cantidad de expedientes registrados, es decir, el número de expedientes considerado en la muestra, de tal forma que obtenemos un promedio en días. Este promedio en días es presentado también en meses (dividido entre 30) y en años (dividido entre 365).

El resultado obtenido en los juzgados ha sido el siguiente:

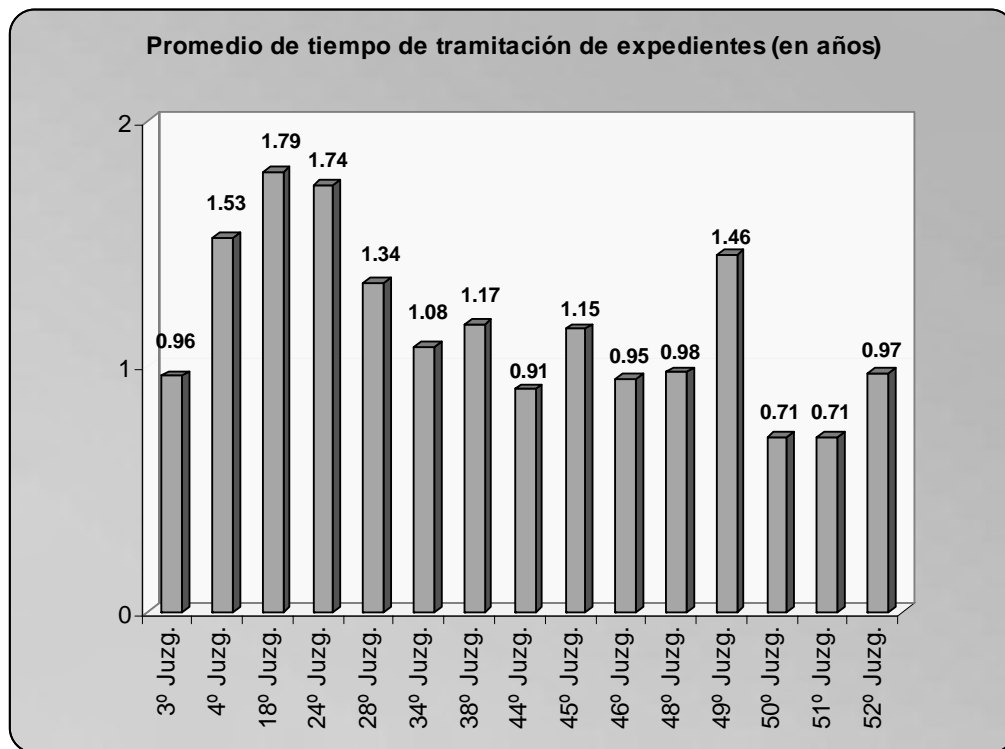
Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
3º Juzgado	351	12	0.96
4º Juzgado	557	19	1.53
18º Juzgado	655	22	1.79
24º Juzgado	634	21	1.74
28º Juzgado	489	16	1.34
34º Juzgado	395	13	1.08
38º Juzgado	428	14	1.17
44º Juzgado	331	11	0.91
45º Juzgado	421	14	1.15
46º Juzgado	348	12	0.95
48º Juzgado	357	12	0.98
49º Juzgado	531	18	1.46
50º Juzgado	260	9	0.71
51º Juzgado	261	9	0.71
52º Juzgado	356	12	0.97
Promedio total	425	14	1.16

Como se puede apreciar, el tiempo promedio transcurrido desde la fecha del apertorio hasta la fecha actual es de 425 días, es decir de 14 meses (un año y dos meses).

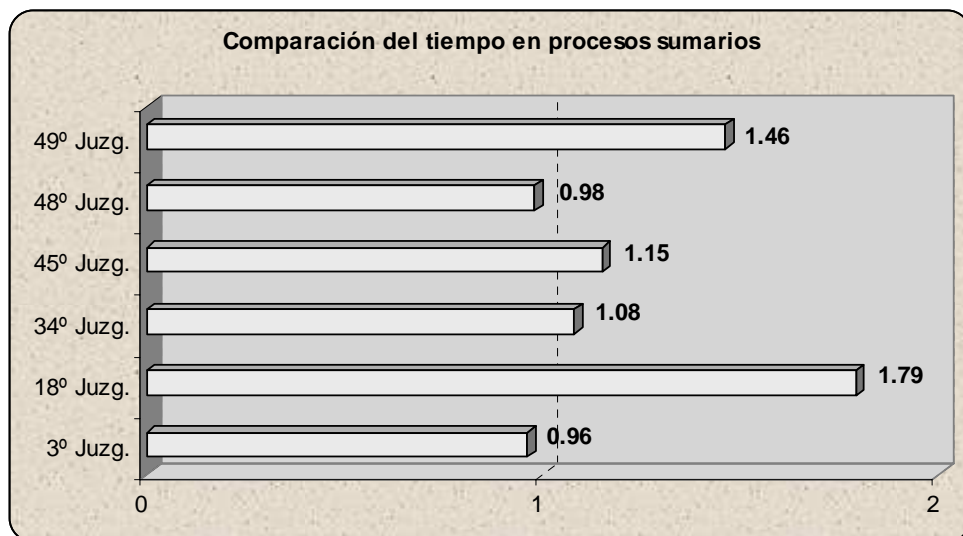
² Se ha tomado como referencia el día 15 de julio del 2004.

Este tiempo promedio no excede del plazo legal de detención (18 meses) y tratándose de juzgados penales con reos en cárcel es significativo que ello no ocurra, para evitar que los procesados estén internados en los centros penitenciarios por más de este período, esperando sus sentencias.

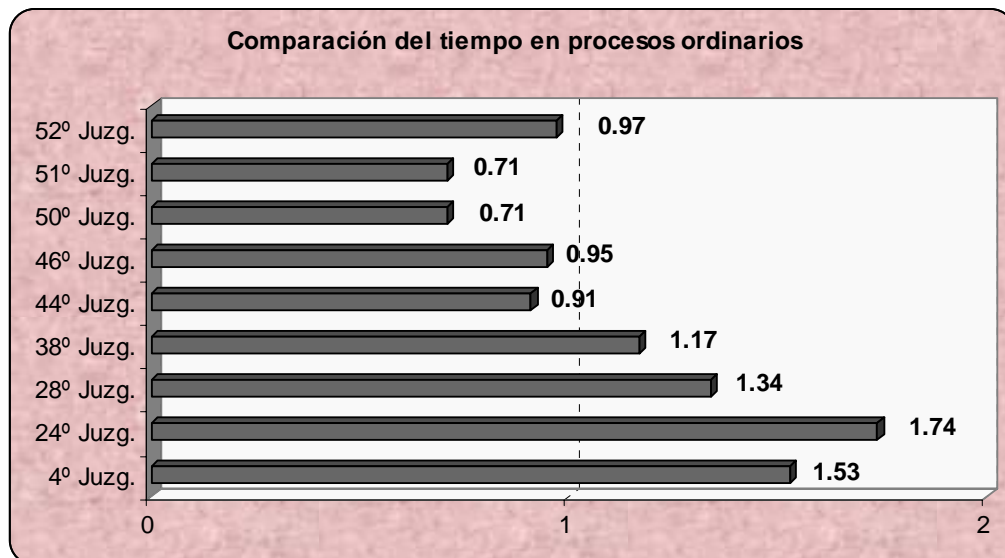
En el gráfico que se presenta a continuación se comparan los juzgados respecto del tiempo de tramitación de los expedientes. En el gráfico se puede ver más claramente que los juzgados 4º y 18º son los que tienen mayor tiempo los expedientes en sus despachos, mientras que los juzgados 50º y 51º son los que tienen menor tiempo los expedientes.



Asimismo, se evaluó este mismo tiempo considerando el tipo de proceso que tramitan los juzgados, separando el proceso sumario del proceso ordinario. De esta evaluación se obtuvo el siguiente resultado:



Como se puede observar, en varios juzgados (4) se excede del año en trámite del proceso, aunque esta situación puede no ser negativa, considerando que en los procesos sumarios el propio juez dicta sentencia y, como se verá más adelante, muchos de estos procesos ya tienen sentencia.



En caso de los procesos ordinarios, una mayor cantidad de juzgados no exceden del año de tramitación de los procesos. Posteriormente podremos analizar cuantos de estos procesos están en etapa de investigación y cuantos ya han sido sentenciados por la sala superior y devueltos para ejecución de sentencia.

En el caso de las salas penales, el resultado obtenido fue el siguiente:

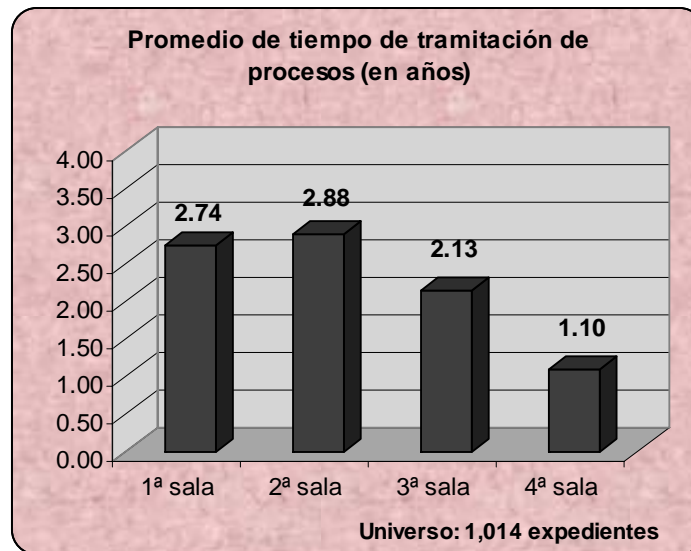
Tiempo de tramitación del proceso	1ª sala	2ª sala	3ª sala	4ª sala
Promedio en días	998	1,052	781	933
Promedio en meses	33	35	26	13
Promedio en años	2.74	2.88	2.13	1.10

Como puede apreciarse, en este caso los procesos exceden del plazo de un año, encontrándose tres salas que tienen expedientes cuyo trámite se ha iniciado hace más de dos años.

Evidentemente, en este análisis debe considerarse que los juzgados mantienen los expedientes en sus despachos por un período previamente a su ingreso en las salas, es por ello que al evaluar esta situación los expedientes tienen en trámite mucho más tiempo (contado desde el auto apertorio). De esta forma, tomando en cuenta que el promedio de tiempo de tramitación en los juzgados es de 14 meses, se ha concluido que en la sala permanece por un período promedio de un (1) año.

En el gráfico que se presenta a continuación se comparan las salas respecto del tiempo de tramitación de los expedientes. En el gráfico se puede ver más

claramente que las salas 2ª y 1ª son las que tienen mayor tiempo los expedientes en sus despachos, mientras que la 4ª sala es la que tiene menor tiempo los expedientes.



Análisis de las etapas del proceso

Luego de haber evaluado el tiempo de tramitación de los expedientes, tanto en los juzgados como en las salas, la siguiente evaluación consideró las etapas procesales, vale decir, la investigación y el juzgamiento. En este caso, el análisis fue realizado sobre la base de muestreos, conforme a la información obtenida en el inventario de expedientes.

Lamentablemente el inventario realizado en los juzgados no arrojó información suficiente para realizar este análisis, por lo cual únicamente se han tomado registros válidos del inventario realizado en las salas.

Etapas de investigación

Para este análisis se ha considerado el plazo transcurrido entre el auto apertorio y el informe final del juzgado, para el caso de los procesos ordinarios³. Lamentablemente no se obtuvo información de procesos sumarios que permitiera hacer un análisis similar, considerando la fecha de la sentencia. La muestra se tomó sobre 895 expedientes, en los cuales se contó con ambas fechas, para poder realizar la comparación.

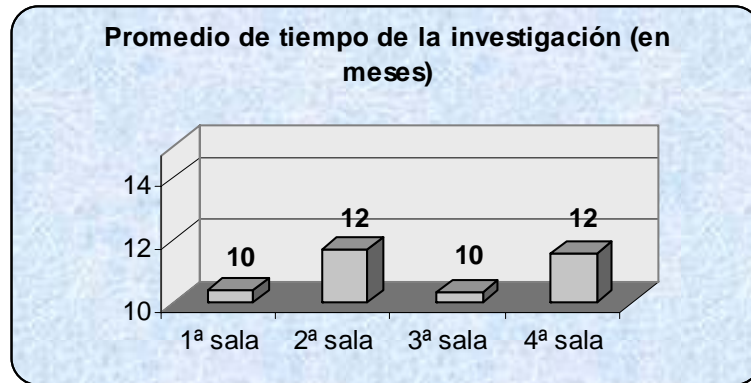
La fórmula utilizada para esta evaluación fue:

$$\text{Fecha del informe final de juzgado} - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de la investigación en el juzgado}$$

³ Si bien la etapa de investigación termina propiamente antes del informe final, no se tenían fechas ciertas que pudieran brindar ese dato y permitieran realizar la comparación.

El resultado de la evaluación arrojó que, en promedio, los juzgados utilizan 11 meses en la etapa de investigación.

Entre auto apertorio e informe final de juzgado	1ª sala	2ª sala	3ª sala	4ª sala
Promedio en días	312	352	310	347
Promedio en meses	10	12	10	12



Como puede apreciarse, el tiempo oscila entre 10 y 12 meses, coincidiendo que la información de las salas pares presenta mayor plazo en esta etapa.

Etapa de juzgamiento

Para este análisis se ha considerado el plazo transcurrido en las audiencias orales. La muestra se tomó sobre 169 expedientes.

La fórmula empleada para la comparación fue:

$$\text{Fecha de la Sentencia} - \text{Fecha de inicio de la audiencia} = \text{Tiempo de la etapa de juzgamiento}$$

Como resultado de esta evaluación se apreció que, en promedio, las salas utilizan 3 meses para desarrollar las audiencias.

Entre inicio de audiencia y sentencia	1ª sala	2ª sala	3ª sala	4ª sala
Promedio en días	115	210	19	65
Promedio en meses	4	7	1	2

No obstante, aunque se trata de un promedio, debemos resaltar que cada sala presenta un comportamiento particular, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:



La 3ª sala toma en promedio un mes para realizar las audiencias, mientras que la 2ª sala utiliza un promedio de 7 meses.

Análisis de otros plazos internos

Siguiendo con en análisis de los plazos transcurridos en los procesos, consideramos oportuno evaluar algunos tiempos internos que muestran la actividad procesal básicamente entre instancias y entre instituciones, para determinar si existen períodos que pudieran ser reducidos sin afectar el trámite procesal.

Emisión de dictámenes por la fiscalía

El primer plazo interesante de evaluar consiste en el tiempo empleado por la Fiscalía para la emisión de sus dictámenes, dado que es común escuchar que este plazo es muy prolongado y perjudica el trámite procesal, dilatando los plazos y provocando excesos en la detención.

La fórmula empleada para esta evaluación fue:

$$\text{Fecha del Dictamen Fiscal} \quad \text{—} \quad \text{Fecha de envío a vista fiscal} \quad = \quad \text{Tiempo de emisión del dictamen}$$

La evaluación se realizó sobre una muestra de 831 expedientes y se obtuvo como resultado un promedio de 3 meses empleados en la emisión de dictámenes.

Entre envío a fiscalía y dictamen fiscal	1ª sala	2ª sala	3ª sala	4ª sala
Promedio en días	68	101	67	84
Promedio en meses	2	3	2	3

Como se puede observar, las fiscalías que tardan mayor tiempo en la emisión de sus dictámenes son las que trabajan con la 2ª Sala y con la 4ª Sala⁴.

⁴ Cabe señalar que en la medición se ha tomado también tiempos de los dictámenes emitidos por las fiscalías provinciales, cuyos juzgados derivan sus expedientes a cada sala.



Contra la hipótesis ampliamente escuchada en el Poder Judicial, la fiscalía no tarda más de 3 meses en promedio para emitir sus dictámenes.

Plazo empleado para elevación del expediente

Este plazo también fue considerado importante de evaluar, dado que mayormente constituye un período de inactividad procesal que puede ser reducido sin afectar el trámite procesal, sino por el contrario, agilizando el mismo.

La fórmula utilizada para evaluar este plazo fue:

$$\text{Fecha del auto de Enjuiciamiento} - \text{Fecha del informe final del juzgado} = \text{Plazo de elevación del expediente}$$

La evaluación se realizó sobre una muestra de 736 expedientes y arrojó como resultado que este plazo tarda un promedio de 6 meses, desde el momento en que el juez emite su Informe Final hasta la emisión del auto de enjuiciamiento.

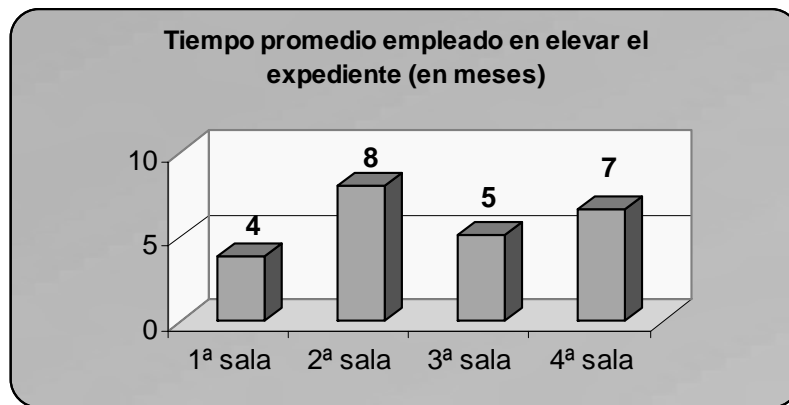
Este proceso tiene varios procedimientos, tales como:

- Trámite de preparación del expediente (foliado y costura)
- Elevación del expediente a la sala penal
- Recepción en la sala
- Emisión del auto que ordena la vista fiscal
- Envío a fiscalía
- Emisión del dictamen fiscal acusatorio
- Retorno de fiscalía a la sala
- Emisión del auto de enjuiciamiento

Entre informe final y auto enjuiciamiento	1ª sala	2ª sala	3ª sala	4ª sala
Promedio en días	115	240	154	200
Promedio en meses	4	8	5	7

Al respecto, podemos observar que los juzgados asignados a cada sala tienen un comportamiento diferente, dado que en los juzgados que tramitan sus causas con la 1ª sala se emplea un promedio de 4 meses en elevar el expediente, frente a los juzgados que tramitan sus expedientes con la 2ª sala, donde se emplea un promedio de 8 meses en la misma actividad.

Cabe señalar, que dentro de este plazo se considera la emisión del dictamen del fiscal superior que, como hemos apreciado en el ítem anterior, tarda un promedio de 3 meses, entre la elevación del expediente, la remisión del expediente a la fiscalía y su regreso. En este sentido, haciendo la resta correspondiente, este proceso toma un promedio de 3 meses.



Independientemente de esta situación, se debe resaltar que estos 3 meses son excesivamente altos para una actividad que debería emplear un máximo de semanas. Este plazo constituye un gran cuello de botella que contiene un gran tiempo de inactividad procesal, lo cual evidentemente, dilata el tiempo de procesamiento de los casos.

Plazo de preparación de la audiencia

Hemos denominado así al plazo que se da desde que el expediente ingresa a la Sala y el inicio de la audiencia. Desde que la sala dicta el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia no existe ninguna actividad procesal formal, dado que conjuntamente con el auto de enjuiciamiento se señala la fecha de audiencia, por lo que este plazo debería –en principio- ser muy corto.

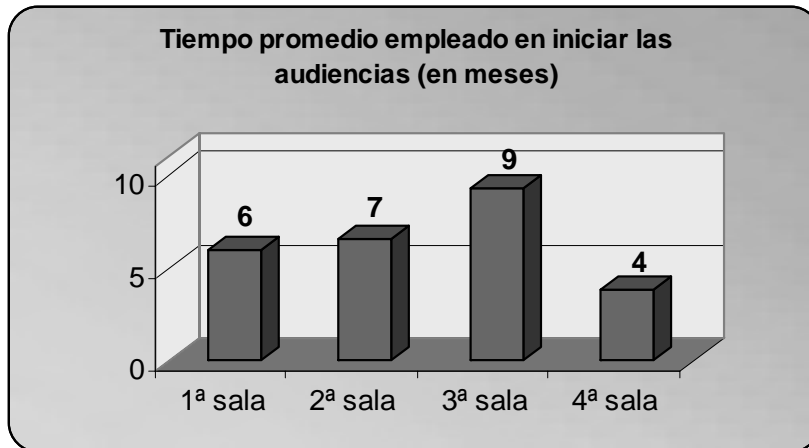
La fórmula empleada fue:

$$\text{Fecha de inicio de Audiencia} \quad _ \quad \text{Fecha del auto de enjuiciamiento} \quad = \quad \text{Preparación de audiencia}$$

La muestra consideró un universo de 629 expedientes y obtuvo como resultado que las salas emplean un promedio de 6 meses en preparar las audiencias.

Entre auto de enjuiciamiento e inicio de audiencia	1ª sala	2ª sala	3ª sala	4ª sala
Promedio en días	171	196	279	115
Promedio en meses	6	7	9	4

Al igual que en los casos anteriores, las salas tienen comportamientos distintos, pues mientras la 4ª sala emplea un promedio de 4 meses, la 3ª sala emplea un promedio de 9 meses en iniciar las audiencias.



Cabe resaltar que este promedio de 6 meses es excesivamente alto, dado que en este período no existe mayor actividad procesal⁵ y las audiencias no deberían ser retrasadas para meses después. Este plazo constituye un gran cuello de botella que contiene un gran tiempo de inactividad procesal, lo cual evidentemente, dilata el tiempo de procesamiento de los casos.

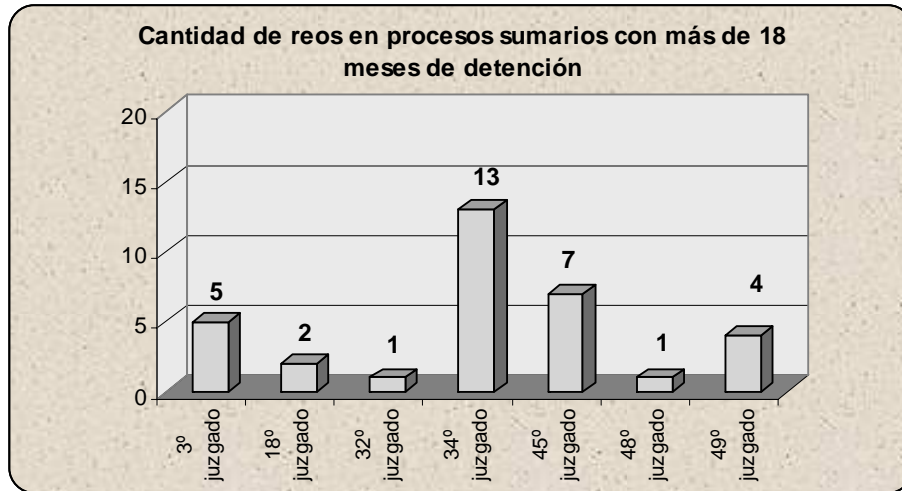
Vencimiento del plazo legal de detención

El último análisis estuvo referido al vencimiento del plazo de detención (respecto del derecho a libertad provisional), previsto en la legislación en un plazo de 18 meses extensible a 36 meses en casos complejos. En este sentido, según la ley, ningún procesado debería permanecer en prisión sin haber sido sentenciado por un plazo mayor a 18 meses.

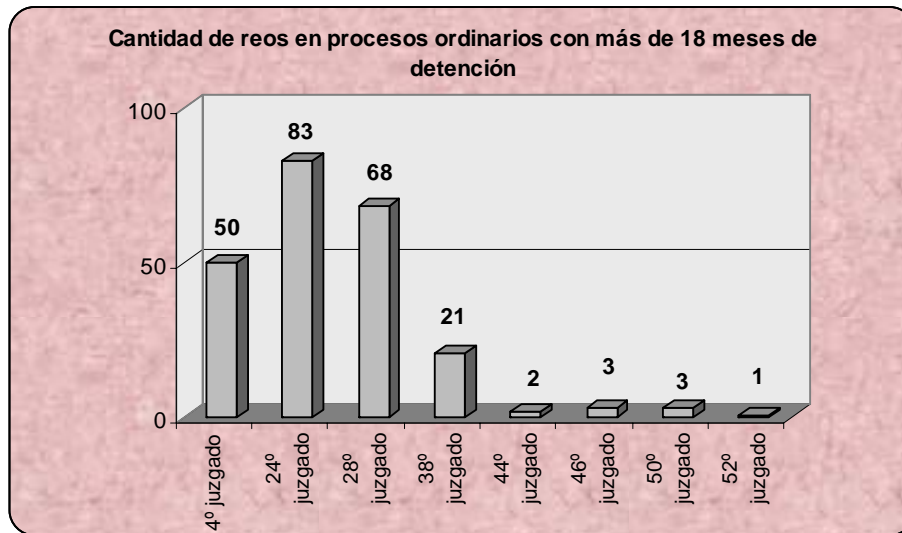
No obstante, al evaluar la información obtenida, se encontró que en los juzgados que tramitan procesos sumarios, hay 33 procesados cuyo plazo de detención había vencido, dado que en estos expedientes la fecha de detención data de hace 9 años atrás y no se encontró consignada la fecha de la sentencia⁶.

⁵ Es posible que se deban resolver escritos presentados por las partes, pero estos procedimientos no constituyen actividad procesal formal que implique mayor dilación.

⁶ Cabe destacar que el análisis se realizó sobre la data obtenida en el inventario. En este sentido, es recomendable verificar los expedientes que presentan el vencimiento del plazo, en caso que ya hubieran sido sentenciados y se encuentren en ejecución de sentencia.



En el caso de los procesos ordinarios, la cantidad de procesados a quienes se les ha vencido el plazo es mucho mayor, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



No obstante, debemos señalar que en algunos casos, el plazo de detención puede ser extendido a 36 meses (cuando el proceso es muy complejo) y si esto se hubiera producido, la cantidad disminuye.

Así como en el caso anterior, tratándose de información recabada de la base de datos del sistema informático, debe ser corroborada con el expediente físico, para verificar si fue resuelto y se encuentra en ejecución de sentencia.

Conclusiones

1. Los procesos demoran en los juzgados un promedio de 14 meses y en las salas un promedio de 12 meses.
2. La etapa de investigación (en los procesos ordinarios) tarda un promedio de 11 meses y la etapa de juzgamiento⁷ demora un promedio de 3 meses.
3. La emisión de dictámenes en la fiscalía toman un promedio de 3 meses.
4. El plazo de elevación del expediente (desde la emisión del informe final en el juzgado hasta la emisión del auto de enjuiciamiento) es de 3 meses, sin considerar el plazo que usa el fiscal para emitir su dictamen. Este plazo constituye un cuello de botella que debe ser evaluado para tratar de reducirlo.
5. El plazo de preparación de la audiencia constituye el más grande tiempo de inactividad procesal, pues se utiliza un promedio de 6 meses entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia. Este plazo también debe ser reducido considerablemente porque implica una excesiva dilación del proceso.

⁷ Esta etapa involucra únicamente el tiempo transcurrido entre el inicio de la audiencia y la sentencia.

5. Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el Distrito Judicial de Ucayali (May 2005)

Antecedentes

El programa de descarga procesal fue previsto dentro del Plan de Trabajo del Programa de Modernización del Sector Justicia como una forma de brindar asistencia a los magistrados en el procesamiento de los casos penales.

Como actividad preparatoria del programa de descarga procesal, se llevó a cabo un inventario de expedientes penales en los juzgados y salas. Este inventario se realizó para obtener datos actualizados sobre la carga procesal de las dependencias judiciales, así como insumos para determinar el tiempo promedio de procesamiento de los casos en el Distrito Judicial, a fin de establecer una línea base.

En este sentido, el inventario fue desarrollado utilizando el programa Excel para cargar la información, entre los meses de abril y mayo del 2005, por lo que la información obtenida data de esas fechas.

Determinación de la línea base del tiempo de procesamiento de casos

El inventario realizado en la sede de la Corte Superior de Justicia de Ucayali tuvo como uno de sus objetivos determinar una línea de base del tiempo de procesamiento de los casos, es decir, determinar los tiempos promedio de duración del trámite procesal de los expedientes.

Cabe mencionar que el inventario se ha realizado en expedientes que se encuentran en trámite, es decir que son casos que aún no terminan sino que se encuentran en los juzgados o salas, y conforme a su estado procesal se han podido ingresar fechas que permiten determinar los tiempos empleados en las etapas procesales.

1. Análisis del tiempo de tramitación del proceso

El primer análisis buscó medir el tiempo de procesamiento de los casos, es decir, el tiempo que los expedientes se mantienen en giro en los órganos judiciales (juzgados y sala mixta), sin ser sentenciados o archivados.

La fórmula utilizada para obtener esta información fue:

$$\text{Fecha actual}^1 - \text{Fecha del auto apertorio} = \text{Tiempo de tramitación del proceso}$$

Al resultado de esta operación se le divide entre la cantidad de expedientes registrados, es decir, el número de expedientes considerado en la muestra, de tal forma que obtenemos un promedio en días. Este promedio en días es presentado también en meses (dividido entre 30) y en años (dividido entre 365).

¹ Se ha tomado como referencia el día 15 de mayo del 2005.

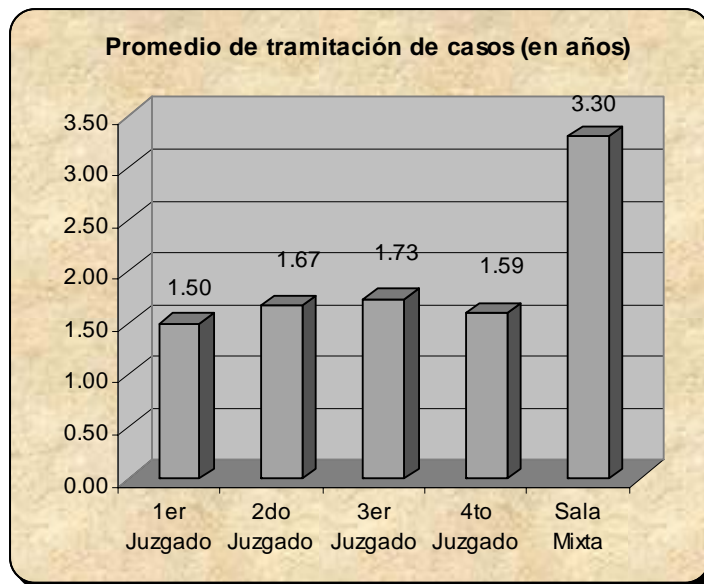
El análisis ha sido realizado sobre 2,680 expedientes (56.59% del total de expedientes validados), que está integrado por aquellos expedientes que se encuentran en los juzgados y en los cuales no hay sentencia. Conforme a esta muestra se ha obtenido el siguiente resultado:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	547	18.24	1.50
2do Juzgado	609	20.29	1.67
3er Juzgado	631	21.04	1.73
4to Juzgado	582	19.39	1.59
Sala Mixta	1205	40.17	3.30
Promedio total	715	23.83	1.96

Como se puede apreciar, el tiempo promedio transcurrido desde la fecha del auto apertorio hasta la fecha actual es de 715 días, es decir 23 meses (casi dos años).

Este tiempo promedio excede del plazo legal de prisión preventiva (18 meses) y tratándose de juzgados penales con reos en cárcel es significativo que ello ocurra, pues se debe evitar que los procesados estén internados en los centros penitenciarios por más de este período, esperando sus sentencias. En Ucayali, el 1er. Juzgado Penal se encarga del trámite de los procesos con reos en cárcel y, conforme se puede apreciar, el promedio de meses de tramitación de sus casos excede (por escasos días) los 18 meses.

En el gráfico que se presenta a continuación se comparan los órganos judiciales respecto del tiempo de tramitación de los expedientes. En el gráfico se puede apreciar la sala mixta es la que tiene mayor tiempo de procesamiento, lo cual se debe a que el plazo involucra tanto el tiempo de tramitación realizado en los juzgados (etapa de instrucción) como en la propia sala (etapa de juzgamiento).



2. Análisis de las etapas del proceso

Luego de haber evaluado el tiempo de tramitación de los expedientes, tanto en los juzgados como en la sala, el siguiente análisis consideró las etapas procesales, vale decir, la investigación y el juzgamiento.

Etapa de investigación

Para este análisis se ha considerado el plazo transcurrido entre el auto apertorio y el informe final del juzgado, para el caso de los procesos ordinarios². Asimismo, para el caso de los procesos sumarios se debió considerar el plazo transcurrido entre la fecha del auto apertorio y del auto que concluye la instrucción y pone los autos a disposición de las partes, antes de emitir la sentencia.

En este sentido, las fórmulas utilizadas para esta evaluación fueron:

Fecha del informe final de juzgado – Fecha del auto apertorio = Tiempo de la investigación en procesos ordinarios

Fecha del auto que pone a disposición – Fecha del auto apertorio = Tiempo de la investigación en procesos sumarios

Tiempo promedio de la investigación en procesos ordinarios:

De la información recabada en los juzgados y sala mixta el análisis se ha realizado sobre 1,287 expedientes (27.17% de los casos). Conforme a esta información se ha obtenido el siguiente resultado:

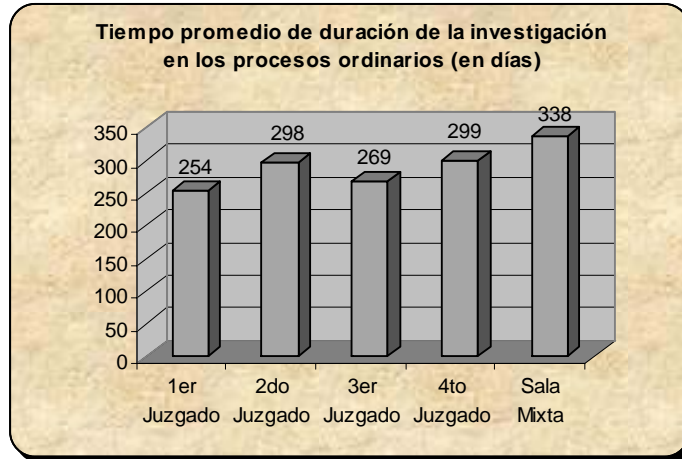
Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	254	8	0.70
2do Juzgado	298	9	0.82
3er Juzgado	269	8	0.74
4to Juzgado	299	9	0.82
Sala Mixta	338	11	0.93
Promedio total	292	9	0.80

Consideramos oportuno aclarar en el caso de la Sala Mixta que la información ha sido obtenida de los expedientes inventariados en dicha Sala (que conforme a su trámite se encontraban al momento del inventario en esas salas), lo que no significa que la sala haya empleado los plazos indicados en la investigación de los expedientes, con mayor razón si se considera que la investigación únicamente se desarrolla en los juzgados penales.

Como se aprecia en el cuadro, el promedio de tramitación de la etapa de investigación es de 292 días (9 meses).

² Si bien la etapa de investigación termina propiamente antes del informe final, no se tenían fechas ciertas que pudieran brindar ese dato y permitieran realizar la comparación.

En el gráfico que se presenta a continuación se comparan los juzgados y sala mixta respecto del tiempo de duración de la investigación en días. En el gráfico se puede ver que la sala mixta, el 4º y 2º juzgado son los que se toman mayor tiempo en la investigación, mientras que el 1º juzgado es el que tiene menor tiempo los expedientes.

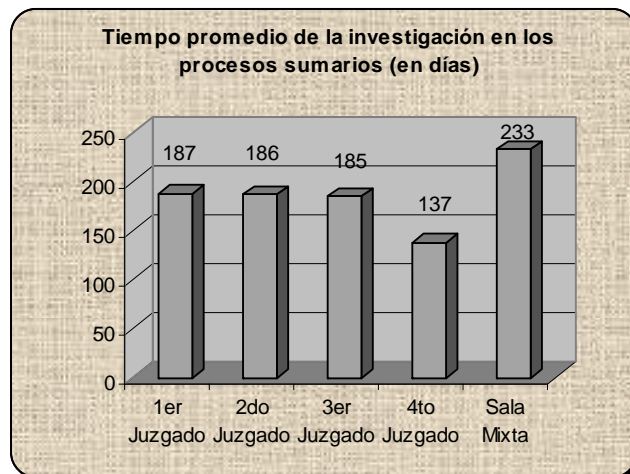


Tiempo promedio de la investigación en procesos sumarios:

El análisis ha sido realizado sobre 1,950 expedientes en los juzgados y Sala Mixta (41.17% del total) que dio como resultado un promedio de 186 días (6 meses aproximadamente). De acuerdo a esta información se ha obtenido el siguiente cuadro:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	187	6	0.51
2do Juzgado	186	6	0.51
3er Juzgado	185	6	0.51
4to Juzgado	137	4	0.38
Sala Mixta	233	7	0.64
Promedio total	186	6	0.51

A continuación se muestra un gráfico en el que se comparan los órganos judiciales respecto del tiempo de duración de la investigación en días. En el gráfico se puede ver que los expedientes que se encuentran en la sala mixta han tardado mayor tiempo en su investigación. Por su parte, el 1º, 2º y 3º juzgado tardan un promedio similar de 6 meses en la investigación, mientras que el 4º juzgado solo tarda un promedio de 4 meses.



Etapa de ejecución

Así como se analizó la duración del trámite procesal, consideramos oportuno evaluar la duración de la ejecución de los procesos que aún se mantenían en los órganos judiciales donde se realizó el inventario. La fórmula empleada para obtener esta información fue:

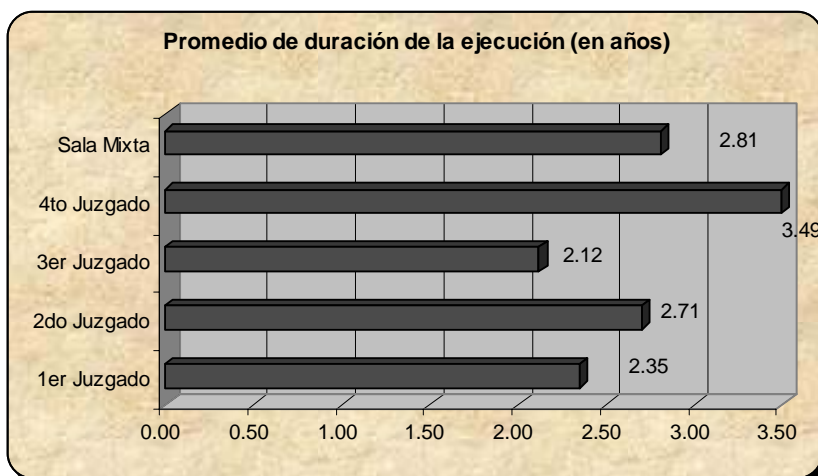
$$\text{Fecha actual}^3 - \text{Fecha de la sentencia} = \text{Tiempo de ejecución del proceso}$$

Cabe señalar que se ha tomado en cuenta aquellos expedientes que actualmente se encuentran en los juzgados, pese a haber sido sentenciados, y por lo tanto, es presumible que se encuentren en ejecución de sentencia dado que aún no han sido remitidos al archivo definitivo.

En este sentido, en los juzgados y sala mixta se encontraron 1,171 registros válidos (24.73% del total de expedientes inventariados), consistentes en expedientes que habían sido sentenciados y que aún se mantenían en giro en los juzgados, habiendo arrojado el siguiente resultado:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1° juzgado	856	28	2.35
2° juzgado	987	32	2.71
3° juzgado	773	25	2.12
4° juzgado	1,273	42	3.49
Sala Mixta	1,025	34	2.81
Promedio total	983	32	2

Como se puede observar, el promedio obtenido es de 983 días, es decir 32 meses (2 años y ocho meses).



³ Se ha tomado como referencia el día 15 de mayo del 2005.

En cuanto a la distribución del plazo promedio, se puede ver en el gráfico anterior que el 4° juzgado es el que emplea mayor plazo en la ejecución de la sentencia, mientras que el 3° juzgado tiene el menor plazo de ejecución.

En relación a la sala mixta cabe señalar que, para este análisis se ha considerado tanto la fecha de la sentencia emitida en los juzgados (procesos sumarios) como en las salas (procesos ordinarios).

Etapa de juzgamiento

En este análisis se han considerado separadamente los procesos ordinarios de los sumarios, dado que en cada caso se presentan supuestos distintos.

En este sentido, en el caso de los *procesos ordinarios* se han evaluado tres etapas, que integran la etapa de juzgamiento, las cuales son:

Entre el informe final y el auto de enjuiciamiento

En este acápite se encontraron 1,180 registros validos (24.92% del total), los cuales arrojaron como resultado un promedio de 214 días (7 meses) empleados entre la emisión del informe final (por el juez especializado) y la emisión del auto de enjuiciamiento por la sala superior correspondiente, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Entre Informe Final y Enjuiciamiento	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	206	6	0.56
2do Juzgado	215	7	0.59
3er Juzgado	275	9	0.75
4to Juzgado	262	8	0.72
Sala Mixta	111	3	0.30
<i>Promedio total</i>	214	7	0.59

Entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia

Para este supuesto se encontraron 245 registros validos (5.17% del total), con lo cual se obtuvo como resultado el que se muestra a continuación:

Entre Enjuiciamiento y Audiencia	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	49	1	0.13
2do Juzgado	69	2	0.19
3er Juzgado	19	0.63	0.05
4to Juzgado	619	20	1
Sala Mixta	301	10	0.82
<i>Promedio total</i>	211	7	0.58

Como se puede ver, el promedio de tiempo entre el auto de enjuiciamiento y el inicio de la audiencia es de 211 días (7 meses aproximadamente).

Entre el inicio de la audiencia y la sentencia

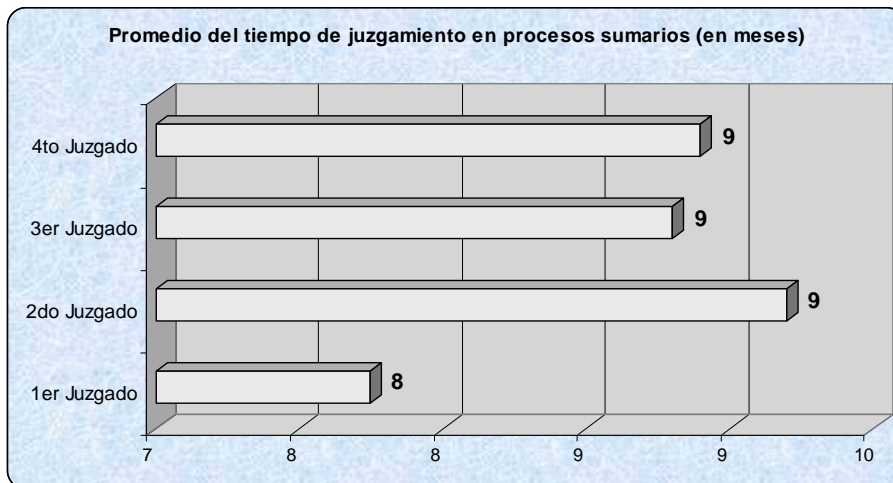
Para este análisis se encontraron 210 registros validos (4.43% del total), con lo cual se obtuvo como resultado un promedio de 3 meses, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Entre Audiencia y Sentencia	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	261	8	0.71
2do Juzgado	80	2	0.22
3er Juzgado	34	1	0.09
4to Juzgado	27	0.90	0.07
Sala Mixta	156	5	0.43
Promedio total	112	3	0.31

Sumando las tres sub etapas contempladas anteriormente, podemos señalar que el promedio empleado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios es de 537 días (casi 18 meses).

En el caso de los *procesos sumarios*, el plazo involucra desde el momento en que concluye la instrucción (con el auto que pone a disposición de las partes el expediente) hasta la emisión de la sentencia. Al respecto, la información obtenida ha arrojado como resultado un promedio de 9 meses, como se puede observar a continuación:

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	215	8	0.59
2do Juzgado	276	9	0.76
3er Juzgado	266	9	0.73
4to Juzgado	269	9	0.74
Promedio total	256	9	0.70



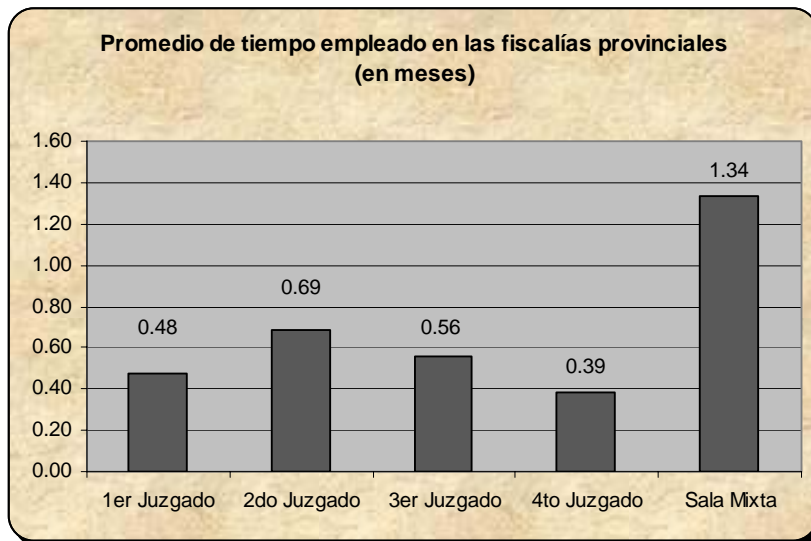
3. Análisis de las actuaciones del Ministerio Público

Así como se ha evaluado el tiempo empleado en las actuaciones judiciales, también se han podido determinar los plazos promedio de las actuaciones del Ministerio Público, dado que los fiscales incurrir en demoras al momento de la elaboración de dictámenes y acusaciones.

Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Provinciales

Conforme al inventario de los juzgados, se obtuvieron 3,231 registros validos (68.22% del total) que dieron como resultado que el promedio empleado por los fiscales provinciales es de 21 días.

Juzgados	Promedio en días	Promedio en meses	Promedio en años
1er Juzgado	14	0.48	0.04
2do Juzgado	21	0.69	0.06
3er Juzgado	17	0.56	0.05
4to Juzgado	12	0.39	0.03
Sala Mixta	40	1.34	0.11
Promedio total	21	0.69	0.06



Emisión de dictámenes y acusaciones por los Fiscales Superiores

Conforme al inventario de la sala mixta, se obtuvieron 1,048 registros validos (22.13% del total) que dieron como resultado que el promedio empleado por los fiscales superiores es de 32 días (un poco más de 1 mes).

De esta forma, los Fiscales Superiores emplean un tiempo promedio similar que los fiscales provinciales en la emisión de acusaciones, considerando que éstas son –en muchos casos- más complicadas que los dictámenes.

Conclusiones

1. El tiempo promedio de tramitación de los casos (actualmente en giro) en los juzgados penales y Sala Mixta de la sede de la Corte Superior de Justicia de Ucayali es de 715 días (casi 2 años).
2. El tiempo promedio empleado en la etapa de investigación en los procesos ordinarios (desde el auto apertorio hasta la emisión del informe final por el juez especializado) es de 292 días (9 meses aproximadamente), mientras que en los procesos sumarios (desde el auto apertorio hasta el auto que pone el expediente a disposición de las partes) es de 186 días (poco más de 6 meses).
3. El plazo utilizado en la etapa de juzgamiento en los procesos ordinarios es de 537 días (casi 18 meses), mientras que en los procesos sumarios es de 256 días (9 meses aproximadamente).
4. El tiempo promedio de duración de la etapa de ejecución en todo tipo de proceso es de 983 días, es decir 32 meses (2 años y 8 meses).
5. El plazo promedio empleado por los fiscales provinciales para la emisión de dictámenes y acusaciones es de 21 días, mientras que el plazo promedio empleado por los Fiscales Superiores para realizar acusaciones es de 32 días.

Appendix B. Línea de Base sobre Teoría del Caso y Técnicas Litigación en Materia Penal

Antecedentes.-

En julio de 2004 se promulgó el nuevo Código Procesal Penal que sustituye el sistema mixto predominantemente inquisitivo, vigente en el Perú por más de seis décadas, por uno acusatorio que introduce cambios profundos no sólo en cuanto a la organización sino también respecto a las funciones que a los operadores jurídicos les corresponde. Así, en el nuevo modelo el juez asume el rol de un árbitro imparcial, al fiscal le compete la dirección de la investigación y revaloriza el papel del defensor quien tiene un rol activo desde el inicio de la investigación. Este nuevo sistema exige mayor profesionalismo de los operadores jurídicos, de allí la necesidad de mejorar sus capacidades, conocimientos y destrezas, proporcionándoles las herramientas necesarias para la eficiente y eficaz aplicación del nuevo modelo procesal, particularmente, mediante un proceso de capacitación sistemático, integral y permanente.

Objetivo.

IRIS Center Perú, en el marco del proceso de implementación del nuevo Código Procesal Penal, promovió la elaboración de una línea de base (diagnóstico) relativa al conocimiento y manejo de las técnicas de litigación oral y teoría del caso a cargo de jueces, fiscales y defensores de oficio.

Posteriormente, al finalizar el proceso de capacitación, se requerirá levantar una línea de base final y de la comparación de los resultados obtenidos con los de la línea de base inicial, se podrá medir y evaluar el impacto del proceso de capacitación, así como encauzar los esfuerzos de la capacitación a las necesidades y carencias de los operadores jurídicos.

Metodología.

El aspecto metodológico se dividió en tres fases. La primera vinculada a la identificación de las áreas de evaluación y la elaboración del formulario para el levantamiento de información. La segunda fase referida a la selección y capacitación de los evaluadores y, finalmente, el levantamiento de información.

Los conocimientos, las destrezas y habilidades materia de evaluación comprendieron la teoría del caso (alegatos preliminares y finales) y las técnicas de litigación (interrogatorio y contra-interrogatorio del acusado, testigos y peritos, y formulación de objeciones).

La elaboración del formulario evaluativo –según operador jurídico- estuvo a cargo del profesor Mario Rodríguez Hurtado, consultor contratado por IRIS Center, y los doctores Soraya Altabás Kajatt y Martín Castro Gargurevich, miembros del staff profesional de IRIS Center Perú; todos ellos abogados con experiencia en litigación y conocimientos del sistema procesal acusatorio.

Para levantar la información de campo se seleccionó, previa evaluación curricular y entrevista personal, a un equipo de evaluadores integrado por 21 jóvenes abogados y egresados de derecho que reunían las habilidades y destrezas necesarias para realizar el trabajo quienes fueron entrenados, por el profesor Mario Rodríguez Hurtado, para el manejo adecuado del formulario en referencia. El control de calidad de la información a ser levantada estuvo a cargo del consultor en coordinación con los miembros del staff de IRIS Center Perú.

Las zonas en las cuales se llevó a cabo el levantamiento de información para la línea de base fueron:

Distrito Judicial	Número de Salas
1. Ayacucho	2 Salas Penales
2. Cusco	2 Salas Penales
3. Huánuco – Pasco	2 Salas Penales
4. Huaura	1 Sala Penal / 1 Sala Mixta
5. Lima	4 Salas Reos en Cárcel (2 colegiados por Sala) 6 Salas Reos Libres
6. Ucayali	2 Salas Mixtas

Para el levantamiento de la información se decidió observar el desarrollo de audiencias públicas que se llevarían a cabo, durante un período determinado, en cada una de las salas penales o mixtas, según corresponda, integrantes de las respectivas Cortes Superiores de las sedes de los Distritos Judiciales indicados. La observación se inició en el Distrito Judicial de Lima durante un período de 2 (dos) semanas – atendiendo al mayor número de salas y carga procesal- comprendidas entre el 13 y 24 de junio de 2005. En los restantes distritos judiciales, el período de observación fue de 1 (una) semana entre el 27 de junio y el 1 de julio de 2005. En el curso de las audiencias fueron observados vocales y fiscales superiores y abogados defensores (de oficio y privados).

Al efecto, y con el fin de contrastar los resultados de la evaluación, lograr mayor eficacia y celeridad en el proceso, el levantamiento de información estuvo a cargo de 2 (dos) evaluadores por cada sala penal o mixta.

Formulario de Evaluación.

Las hojas de evaluación fueron elaboradas según operador jurídico: vocales, fiscales y defensores (Anexos 1–3).

La primera parte del formulario se refería los datos de identificación de la sede judicial, la sala objeto de evaluación (penal o mixta), el código de identificación del evaluador y la fecha de inicio y término de la observación. La segunda parte del formato contenía el conjunto de preguntas sobre los temas a ser observados y evaluados tales como la forma de presentación de los alegatos preliminares y finales a cargo del fiscal y del defensor, el empleo de las técnicas de interrogatorio y contra-interrogatorio, la formulación de objeciones, así como la conducción de la audiencia a cargo de los vocales superiores.

Se optó por un formato de respuesta sencillo limitado a dos opciones: Si y No.

Resultados.-

Los formatos entregados por los evaluadores fueron sistematizados por sede judicial y según operador jurídico, en una hoja de cálculo Microsoft Excel.

Es importante indicar que en algunos distritos judiciales, sea debido a la cancelación de las audiencias programadas durante el período de observación u otros motivos, ciertos indicadores no fueron materia de evaluación, motivo por el cual en el respectivo cuadro se ha consignado porcentaje “cero” como valor de referencia.

Para efectos de la evaluación se han seleccionado los indicadores más significativos por operador jurídico que dan cuenta del estado actual sobre el manejo de la teoría del caso y técnicas de litigación oral a cargo de fiscales superiores y defensores de oficio. Asimismo, se destacan indicadores sobre la actuación de los

vocales superiores en el curso de las audiencias orales que revelan el grado de intervención en el actual modelo mixto.

A. Indicadores de la actuación de vocales superiores.

Cuadro # 1

Pregunta: ¿Formula preguntas al acusado?											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
96%	4%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%

En este primer cuadro, observamos que en todas las sedes judiciales, la intervención de los señores vocales superiores es intensa en la formulación de preguntas al acusado, testigos y peritos, nota que resulta característica en el modelo mixto inquisitivo. En efecto, en este modelo los jueces cumplen, en cierta medida, el rol de parte procesal que, en estricto, en un modelo acusatorio adversarial es propio del Ministerio Público, la defensa y la parte civil.

Cuadro # 2

Pregunta: ¿Las preguntas que formula son necesarias?											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
91%	9%	89%	11%	87%	13%	100%	0%	100%	0%	30%	70%

En este cuadro, se observa que las preguntas formuladas por los jueces, salvo el caso de Ucayali que registra un porcentaje menor, resultan ser necesarias. Este indicador podría revelar que la activa participación de los jueces en los interrogatorios tiene por finalidad realizar preguntas no formuladas por los fiscales o defensores complementando su intervención, así como precisar preguntas o respuestas, permitiéndoles de esta manera formarse convicción sobre la inocencia o culpabilidad del procesado.

Según el nuevo Código Procesal Penal, la participación del juez en los interrogatorios es excepcional y solo procede “cuando hubiera quedado algún vacío” (artículo 375.4 CoPP).

Cuadro # 3

Pregunta: ¿Hace preguntas sugestivas?											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
42%	58%	33%	67%	13%	87%	40%	60%	44%	56%	90%	10%

El siguiente indicador ha servido para identificar si los magistrados utilizan como técnica de interrogatorio preguntas sugestivas. Una pregunta sugestiva es aquella que contiene en si misma la respuesta. Como puede notarse, el porcentaje más alto en la formulación de preguntas sugestivas se encuentra en el distrito judicial de Ucayali, en tanto que el nivel más bajo se halla en el de Ayacucho.

B. Indicadores de la actuación de fiscales superiores.

Tratándose de los señores fiscales, la observación se realizó respecto de la teoría del caso (alegatos preliminares y finales) como de las técnicas de litigación oral. Los resultados obtenidos se aprecian en los siguientes cuadros.

Cuadro # 4

Pregunta: ¿Demuestra conocimiento de su caso? (Alegatos preliminares)											
Lima # actos procesales = 65		Huaura # actos procesales = 5		Ayacucho # actos procesales = 4		Cusco # actos procesales = 6		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 4	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
49%	51%	0%	100%	75%	25%	0%	100%	100%	0%	25%	75%

En el Cuadro # 4 es de apreciar que en los distritos judiciales de Huaura y Cusco, en el 100% de los casos observados durante la presentación de los alegatos preliminares, los no demostraron tener conocimiento del caso. Igualmente, en el distrito judicial de Ucayali, el porcentaje es elevado (75%). Ayacucho es el distrito judicial en el cual, en un 75% de los actos procesales observados, los fiscales demostraron conocimiento del caso, mientras que el porcentaje más elevado lo obtuvo el distrito judicial de Huanuco. En la sede judicial de Lima, se observa que en el 49% de los actos observados, los fiscales demostraron tener conocimiento del caso.

Cuadro # 5

Pregunta: ¿Califica jurídicamente los hechos materia de la acusación? (Alegatos preliminares)											
Lima # actos procesales = 65		Huaura # actos procesales = 5		Ayacucho # actos procesales = 4		Cusco # actos procesales = 6		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 4	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
85%	15%	80%	20%	100%	0%	0%	100%	100%	0%	25%	75%

En el presente cuadro se observa que los fiscales durante la formulación de los alegatos preliminares, califican jurídicamente los hechos materia de la acusación, apreciándose un elevado porcentaje en los distritos judiciales de Lima (85%), Huaura (80%) y, particularmente, en el distrito judicial de Huánuco donde la tasa es del 100%. Contrariamente en el Cusco, según la información obtenida, los fiscales no calificarían jurídicamente los hechos materia de la acusación observándose una tasa del 100%. Igualmente, la tasa es elevada en el distrito judicial de Ucayali ascendiendo al 75% de los casos.

Respecto del empleo de las técnicas de litigación oral, en materia de interrogatorio directo, del total de actos observados es de apreciar que los fiscales emplean un lenguaje claro y sencillo en la formulación de las preguntas tanto a los acusados como a testigos y peritos, presentándose un alto porcentaje en todos los distritos judiciales.

Cuadro # 6

Pregunta: ¿Utiliza un lenguaje claro y sencillo? (Interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 57		Huaura # actos procesales = 5		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 0		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
95%	5%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%

Cuadro # 7

Pregunta: ¿Hace preguntas impertinentes? (Interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
19%	81%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%

No obstante que el lenguaje utilizado por los fiscales durante los interrogatorios directos es claro y sencillo, en los distritos judiciales de Huaura y Huanuco se apreció –tal como se demuestra en el Cuadro # 7- que del total de preguntas formuladas un 100% resultaban impertinentes. Una pregunta impertinente es aquella que no guarda relación con los hechos materia de investigación. Por el contrario, en Lima el porcentaje es del orden del 19% mientras que en Ayacucho la tasa es de 0%.

Cuadro # 8

Pregunta: ¿Hace preguntas sugeridas? (Interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
38%	62%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	13%	87%	0%	0%

Respecto a las preguntas sugeridas, es decir aquellas que contienen en su formulación una respuesta, el porcentaje de utilización por parte de los fiscales resulta elevado en el distrito judicial de Huaura, observándose una tasa que asciende al 100%. Contrariamente, en la sede judicial de Huánuco el porcentaje de empleo asciende solo a un 13%, mientras que en Lima la tasa es del 38%. Por su parte, Ayacucho es el distrito judicial en el cual los fiscales no emplearon preguntas sugeridas durante los interrogatorios materia de observación.

Cuadro # 9

Pregunta: ¿Hace preguntas abiertas? (Contra-interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
86%	14%	88%	12%	83%	17%	100%	0%	83%	17%	75%	25%

Una de las reglas básicas en el empleo de las técnicas de litigación es el no formular preguntas abiertas durante los contra-interrogatorios. Por el contrario, lo recomendable es que las preguntas sean cerradas. Precisamente, esta regla ha sido materia de evaluación para el levantamiento de la línea de base. En este contexto, de los resultados obtenidos y que se aprecian en el Cuadro # 9, observamos que en todos los distritos judiciales donde hemos levantado información, el empleo de preguntas abiertas durante los contra-interrogatorios de acusados, testigos o peritos, es una práctica ampliamente difundida entre los señores fiscales. El porcentaje más alto de empleo lo encontramos en la sede judicial del Cusco.

Cuadro # 10

Pregunta: ¿Hace preguntas sugeridas? (Contra-interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
45%	55%	65%	35%	8%	92%	40%	60%	100%	0%	50%	50%

Por el contrario, mientras que el empleo de preguntas abiertas en los contra-interrogatorios no es recomendable, resulta aconsejable la utilización de preguntas sugeridas. Así, en el Cuadro # 10 apreciamos que el manejo de las preguntas sugeridas no resulta una práctica extendida entre los fiscales, particularmente en el caso de Ayacucho. En las demás sedes judiciales, salvo el de Huánuco (100%), el porcentaje de empleo oscila en un 50%.

Cuadro # 11

Pregunta: ¿Expone los hechos que considera probados y sobre los que debe pronunciarse la sala? (Alegatos finales)											
Lima # actos procesales = 115		Huaura # actos procesales = 18		Ayacucho # actos procesales = 15		Cusco # actos procesales = 10		Huánuco # actos procesales = 25		Ucayali # actos procesales = 10	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
79%	21%	25%	75%	0%	0%	0%	100%	100%	0%	86%	14%

Finalmente, se evaluó si los fiscales en la formulación de los alegatos finales, exponen los hechos que consideran probados y sobre los que debe pronunciarse la sala respectiva. En este contexto, como apreciamos en el Cuadro # 11, se observa que en las sedes judiciales de Lima, Ucayali y Huánuco, los fiscales cumplen con este requisito en un porcentaje de oscila entre el 79% y el 100%. En Huaura solo en un 25% de los casos observados, los fiscales cumplen con dichas condiciones.

C. Indicadores de la actuación de los abogados defensores.

En este caso, al igual que los fiscales superiores, la observación versó sobre la teoría del caso (alegatos preliminares y finales), así como el empleo de las técnicas de litigación oral (interrogatorios, contra-interrogatorios y formulación de objeciones). Los resultados obtenidos se muestran en los cuadros siguientes.

Cuadro # 12

Pregunta: ¿Solicita exponer la posición de la defensa luego del resumen oral de la acusación? (Alegatos preliminares)											
Lima # actos procesales = 26		Huaura # actos procesales = 5		Ayacucho # actos procesales = 4		Cusco # actos procesales = 6		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 4	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

De los resultados consignados en el Cuadro # 12, se constata que en ninguna de las sedes judiciales evaluadas, los abogados defensores han tenido la oportunidad de presentar sus alegaciones respecto de la acusación fiscal y la formulación de su tesis de defensa. En este punto, es importante indicar que la actual legislación procesal penal reconoce al fiscal la obligación de formular su acusación oral, más no consigna el derecho del abogado defensor de presentar sus alegaciones preliminares. No obstante, algunas salas superiores, en virtud del principio de igualdad, conceden a la defensa la oportunidad de presentar sus alegatos inmediatamente después de la presentación fiscal.

Cuadro # 13

Pregunta: ¿Utiliza un lenguaje claro y sencillo? (Interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 57		Huaura # actos procesales = 11		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 3		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 12	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
75%	25%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	87%	13%	100%	0%

En lo que respecta al lenguaje utilizado, los resultados consignados en el Cuadro # 13 reflejan que los abogados defensores emplean un lenguaje claro y sencillo al momento de interrogar al acusado, a los testigos y peritos. El menor porcentaje lo observamos en la sede judicial de Lima con un 75%, seguido de Huánuco con una tasa del 87%. En los restantes distritos judiciales, en el 100% de los casos observados, los abogados defensores emplearon un lenguaje claro y sencillo.

Si bien los abogados defensores emplean un lenguaje claro y sencillo durante los interrogatorios, los resultados que se muestran en el siguiente cuadro permiten observar que del total de preguntas formuladas a los acusados, testigos o peritos, el porcentaje de preguntas impertinentes es bajo. Así, encontramos que en Lima, el porcentaje es del 30% y en Huaura del 27%. En los restantes, la tasa es del 0%.

Cuadro # 14

Pregunta # 18: ¿Hace preguntas impertinentes? (Interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 57		Huaura # actos procesales = 11		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 4		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 1	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
30%	70%	27%	73%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%

En cuanto a preguntas sugeridas se refiere, su utilización no es una práctica difundida entre los abogados defensores, salvo en los distritos judiciales de Huaura y Huánuco donde el porcentaje de empleo asciende al 64% y 75% respectivamente. Los resultados se aprecian a continuación.

Cuadro # 15

Pregunta: ¿Hace preguntas sugeridas? (Interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 57		Huaura # actos procesales = 11		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 4		Huánuco # actos procesales = 8		Ucayali # actos procesales = 1	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
38%	62%	64%	36%	33%	67%	25%	75%	75%	25%	0%	100%

Al igual que en el caso de los fiscales superiores, respecto a la formulación de preguntas abiertas durante el contra-interrogatorio, su utilización por los defensores resulta una práctica común. Así, su empleo en la sede judicial de Lima asciende al 60% mientras que en la de Ayacucho es del orden del 33%.

Cuadro # 16

Pregunta: ¿Hace preguntas abiertas? (Contra-interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 57		Huaura # actos procesales = 1		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 1		Huánuco # actos procesales = 1		Ucayali # actos procesales = 1	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
60%	40%	100%	0%	33%	67%	100%	0%	0%	100%	100%	0%

Por su parte, en cuanto a la formulación de preguntas impertinentes durante los contra-interrogatorios, de los resultados obtenidos es de apreciar que en el caso de Lima del total de preguntas formuladas por los abogados defensores a los acusados, testigos o peritos en los contra-interrogatorios, un 21% de las mismas resultan impertinentes, es decir no guardan relación con los hechos materia de la investigación. El porcentaje resulta elevado en el distrito judicial de Ayacucho donde la tasa es del 100%.

Cuadro # 17

Pregunta: ¿Hace preguntas impertinentes? (Contra-interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 57		Huaura # actos procesales = 1		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 1		Huánuco # actos procesales = 1		Ucayali # actos procesales = 1	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
21%	79%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	100%	0%	0%	100%

Cuadro # 18

Pregunta: ¿Hace preguntas sugeridas? (Contra-interrogatorio)											
Lima # actos procesales = 42		Huaura # actos procesales = 1		Ayacucho # actos procesales = 3		Cusco # actos procesales = 1		Huánuco # actos procesales = 1		Ucayali # actos procesales = 1	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
21%	79%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%

El empleo de preguntas sugeridas o sugestivas en los contra-interrogatorios no resulta una práctica extendida entre los abogados defensores. Su utilización en la sede judicial de Lima asciende a tan solo un 21%, mientras que en el distrito judicial de Ayacucho durante los contra-interrogatorios presenciados no se observó el empleo de preguntas sugeridas.

Finalmente, en cuanto a la presentación de los alegatos finales, se apreció que en la mayoría de los distritos judiciales un 55% de los abogados defensores exponen los hechos que consideran probados y

sobre los cuales debe pronunciarse la sala. En Huánuco el porcentaje es del orden del 100% mientras que en Ayacucho la tasa es del 0%.

Cuadro # 19

Pregunta: ¿Expone los hechos que considera probados y sobre los cuáles debe pronunciarse la sala? (Alegatos finales)											
Lima # actos procesales = 42		Huaura # actos procesales = 7		Ayacucho # actos procesales = 2		Cusco # actos procesales = 4		Huánuco # actos procesales = 4		Ucayali # actos procesales = 5	
Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
60%	40%	57%	43%	0%	100%	50%	50%	100%	0%	60%	40%