

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2004**

**COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO DEL PLAN NACIONAL DE REFORMA
INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

**ACTA DE LA QUINTA SESION ORDINARIA
LUNES 14 DE MARZO DE 2005**

APERTURA DE SESION

En la Sala María Elena Moyano del Palacio Legislativo, siendo las 13 horas y 15 minutos del día lunes 14 de marzo del presente año, bajo la Presidencia del Dr. Fausto Alvarado Dodero Presidente de la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, con el quórum de Reglamento, se dio inicio a la Sesión Ordinaria Nro. 05 de la Comisión.

El señor presidente. Manifestó que se tiene dos presentaciones: la primera es del doctor Raúl Callirgos, Presidente de la Comisión de Implementación del Código Procesal Penal; y la segunda, del doctor Luis Bustamante Belaunde, Rector de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, quien ha pedido un espacio a la Comisión para exponer su discrepancia con una de las propuestas de CERIAJUS respecto de las facultades de derecho.

El señor CALLIRGOS VELARDE, manifestó en primer lugar, la oportunidad de poder estar en la sesión y poder expresar cuáles son los pasos que hemos ido siguiendo en materia del seguimiento de las actividades de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal; asimismo, informar cuál es la situación actual del trabajo que se viene realizando, de tal manera que sea de conocimiento de la Comisión los avances que hemos venido desarrollando.

Señalo que la organización interna de la Comisión ha estado manejada a través de la representación de diversos funcionarios de cada institución que han conformado equipos técnicos.

En una primera etapa del trabajo de la Comisión, se desarrollo talleres interinstitucionales para hacer el planeamiento estratégico de las actividades de la Comisión.

Manifestó que ya existe, que la Comisión ya la tiene, y se ha trabajado en la sesión anterior, fue la semana pasada, para poder ajustar la versión final y pública que tendrá que presentarse justamente en la sesión del día jueves, que está prevista para esta semana, en donde primero se concluirá con el plan de implementación en razón del diagnóstico que se ha hecho de la realidad de cada institución.

Segundo, menciono también este plan además contendrá la propuesta de trabajo a nivel institucional durante el período abril 2005 a diciembre 2005. Y, seguidamente, también tiene la propuesta de la Comisión que pasa al sector Justicia de cuál será el cronograma de implementación en virtud de cada una de las fortalezas y debilidades de los distritos judiciales.

Cabe mencionar que la discusión se realizó en una sesión especial, diferentes elementos de carácter estadístico, y cada una de las instituciones, fundamentalmente el Poder Judicial y el Ministerio Público, presentaron sus fortalezas y debilidades en cuanto a las capacidades en el distrito judicial que debería ser el distrito judicial piloto.

Cabe mencionar, además, que se tiene un insumo final que ha sido producto de un encuentro que se ha realizado este fin de semana, entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, y que nos ha permitido también tener elementos que nos permitan poder de alguna manera resolver ciertas situaciones de roles que el Código plantea y que en estos momentos nos están causando dificultades para poder hacer una correcta y armónica interacción tanto de la Policía como del Ministerio Público.

Manifestó además que va a ser parte del resultado final del plan de implementación a ser debatido, validado y finalmente aprobado por la Comisión el día jueves 17. Y, ese mismo día, estamos planificando entregarlo al Ministerio de Justicia para que finalmente se haga público este plan de implementación y todas las instituciones, de acuerdo con ese compromiso, inicien actividades.

Quisiera finalmente mencionar que todo el trabajo desarrollado, a lo largo de este tiempo, ha involucrado dos niveles: el nivel de los comisionados. Las reuniones de la Comisión como comisión han sido en promedio 12 reuniones en todo este tiempo, pero todas las semanas han habido reuniones permanentes de la Secretaría Técnica, me acompaña esta mañana el economista Aldo Prieto, Secretario Técnico de la Comisión de Implementación del Código Procesal Penal.

El señor Aldo Prieto ha liderado un equipo de personas que a su vez han sido designadas por cada una de las instituciones, y que han representado diferentes espacios institucionales: el espacio de planeamiento, el espacio de presupuesto, y el espacio de ejecución de actividades por institución, lo cual nos ha permitido contar con la información que es el insumo del documento Plan de Implementación a ser entregado esta semana.

El señor presidente manifestó que la modificación del sistema procesal penal es un proceso bastante largo y costoso, que muchas veces se ha diferido por el tema de la capacidad económica para llevarla adelante. Casualmente una de las funciones del Ejecutivo es poder dotar al Poder Judicial y también a las demás instituciones que participan de alguna u otra manera en apoyo de la justicia, de los recursos económicos necesarios para ello.

¿Tienen estimado el tiempo de este proceso donde podamos modificar totalmente en el país los procesos y el costo? Y atendiendo fundamentalmente a que todo diagnóstico que se hace, el tema es la lentitud de los procesos. Por lo tanto, los procesos no tienen la velocidad necesaria como para poder por lo menos cumplir con el debido proceso, en cuanto al tiempo de excarcelación sin que exista sentencia, como es este famoso caso de los 36 meses.

Sobre estos dos temas, tiempo de duración que llevaría la progresividad, cómo va a ser implementado; y el costo, cómo va a ser asumido. Si nos pudiera informar.

El señor CALLIRGOS VELARDE manifestó que en relación al cronograma de implementación, la planificación que se ha hecho es manejar implementaciones semestrales; es decir, comenzar el primer año, por ejemplo, con dos distritos judiciales, en el primer semestre uno, en el semestre el otro. Y a partir de aquello se ha generado una propuesta que duraría en principio seis años, siendo Lima el último distrito a ser implementado, tal como lo señala la ley.

De otro lado, como menciono al comienzo de la exposición, la parte referida al tema presupuestal es la que ha quedado pendiente, y nosotros debemos tener ahora primero un presupuesto fijo respecto de los distritos de inicio el año 2006, y un presupuesto proyectado para los siguientes años, durante el 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

Una cuestión adicional, lo que las instituciones vienen manejando a nivel interno es que el presupuesto que ellos van a utilizar para el primer año tiene que ser parte del presupuesto que se proponga en la gestión presupuestal 2005. Por eso es que ha sido tan importante para la Comisión hacer la definición previa de cuáles serían los distritos judiciales de inicio.

Es cierto que es potestad del Poder Ejecutivo si considera necesario hacer un reajuste respecto de esta propuesta de la Comisión, de acuerdo con lo que la ley señala; sin embargo, la Comisión considera, porque además ha sido acuerdo interinstitucional, que esta propuesta de progresividad, esta propuesta del orden de implementación, responde a las capacidades, fortalezas y debilidades fundamentalmente del Poder Judicial y el Ministerio Público.

El señor PRESIDENTE expuso que en un primer momento, parte de la estrategia que ha desarrollado la Comisión es contar con equipos técnicos. Señalo que los equipos técnicos han sido conformados institucionalmente, cumpliéndose todas las formalidades de cada institución; es decir, a través de resoluciones administrativas, los titulares de cada entidad han conformado estos equipos que han trabajado de la mano con la Secretaría Técnica.

Hago énfasis en este tema porque cabe precisar que permanentemente se ha involucrado a los funcionarios de presupuesto y planeamiento de cada institución, con lo cual el primer producto que tenemos, que va a ser la proyección de implementación de los distritos judiciales del año 2006, responde a la realidad de las instituciones manejadas directamente por sus funcionarios.

El señor PRESIDENTE manifestó que se contó con la presencia del doctor Luis Bustamante Belaunde, rector de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

El presidente manifestó que el tema que se va a tocar, el rector de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas pidió ser escuchado por la comisión, en relación a un tema que discrepa de las recomendaciones del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que es lo relativo a las facultades de derecho.

En virtud de ello, el CERIAJUS elaboró un proyecto de ley en el cual se creaba una junta de decanos.

Este proyecto de ley fue presentado al Congreso por el congresista Yonhy Lescano, por quien le habla y por Alcides Chamorro, recogiendo el texto mismo del CERIAJUS. Acá se propone la creación de esta Junta Nacional de Decanos como órgano decisivo y resolutivo, y se conforma por seis miembros, y sus finalidades están en el artículo 3.º.

Se le dio la bienvenida al doctor Luis Bustamante Belaunde, al doctor Felipe Cantuarias.

El señor presidente manifestó que Continuando con este tema, del CERIAJUS dentro del plan elaboró propuestas muy concretas que vinieron ya textualmente como proyectos de ley. Los miembros del CERIAJUS la integramos en un caso por ser designado por la Comisión de Justicia del Congreso de la República, hicimos la presentación del caso de los proyectos al Congreso.

En este tema se ha recibido un oficio del doctor Luis Bustamante Belaunde, rector de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, en el cual de manera muy democrática discrepa de esa recomendación de CERIAJUS, y nos pidió poder tener un espacio para poder exponer sus fundamentos al respecto.

El doctor Luis Bustamante Belaunde ha sido senador de la República, es un eminente intelectual y distinguido rector de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, que viene acompañado del doctor Felipe Cantuarias Salaverry, decano de la facultad de Derecho, y a quienes le damos la más cordial bienvenida, agradeciéndoles de antemano su presencia en esta comisión; y dándole el uso de la palabra al doctor Luis Bustamante Belaunde.

El señor RECTOR DE LA UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS, doctor Luis Bustamante Belaunde manifestó lo siguiente que en nombre de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y en el mío propio y en el doctor Fernando Cantuarias, el decano de la facultad de Derecho, nuestro reconocimiento, nuestra gratitud por haber formulado esta invitación a la que correspondemos muy gratamente.

Tenemos por el trabajo que se le ha confiado a esta comisión el más grande de los respetos, desde el punto de vista institucional y también desde el punto de vista profesional, coincidentemente las dos personas que aquí representamos a la universidad el día de hoy somos también abogados. Y queremos, como usted ha señalado, señor Presidente, tener la oportunidad de presentar ante esta comisión algunos de los puntos de vista que hemos tenido en cuenta para formular algunas reflexiones y algunas conclusiones en torno a la materia de la reforma de la administración de justicia. La Comisión Especial de la Reforma Integral de la Administración de Justicia, CERIAJUS, formuló un conjunto de conclusiones. En esta oportunidad, señor Presidente, nos vamos a referir únicamente a la que nos preocupa de manera especial, que es aquella que está consignada en el subárea tres del área cuatro, esto es en el área de recursos humanos, la subárea de papel de las facultades de Derecho en la reforma de la justicia.

Ahí las conclusiones son básicamente seis, pero nos vamos a referir fundamentalmente a las dos primeras: El plan para establecer controles normativos en la creación de las facultades de Derecho y la acreditación de las filiales universitarias y el plan de creación de la Junta Nacional de Decanos de las Facultades de Derecho.

Hay otras conclusiones o recomendaciones de la CERIAJUS que no vamos a analizar en esta oportunidad.

En efecto, hay un estudio que ha servido de punto de partida para muchas de las consideraciones de la CERIAJUS y que sin duda también habrá sido, probablemente, de conocimiento de algunos de los señores miembros de la Comisión y del Congreso de la República, que es titulado la Enseñanza del Derecho en el Perú y su Impacto sobre la Administración de Justicia. Este estudio fue encargado el año pasado por el Ministro Kresalja, a título personal, al señor doctor Luis Pássara. Incluso, entiendo que este estudio fue financiado, según aparece en la resolución ministerial de agradecimiento, por diversos estudios de abogados que consideraban importante conocer los puntos de vista del doctor Pássara.

Manifestó que, desde la plataforma académica, se ha tomado conocimiento de este estudio y hemos encontrado severos errores metodológicos que resultaría muy largo analizar en detalle, pero que nos vamos a referir a ellos especialmente en lo que se refiere a lo siguiente: Hay una selección de la muestra de las facultades estudiadas donde se sobrepesa a las facultades de Derecho de carácter privado, esto es correspondiente a las universidades privadas, sobre el análisis de las facultades de Derecho de las universidades públicas.

Esto significa que el análisis que se hace de los defectos y deficiencias de los estudiantes de Derecho en las universidades analizadas resultará extrapolado respecto al valor en su conjunto. No está estudiando con igual atención el caso de los estudiantes de las universidades públicas con sus deficiencias que, sin duda, existen.

En segundo lugar, el estudio ha seleccionado a lo que denomina los informantes calificados. El estudio de la opinión de informantes calificados es un recurso metodológico que es sin duda lícito, cuando se trata de encontrar conclusiones de carácter cualitativo pero no de carácter cuantitativo.

Se trata en su gran mayoría, sin duda, con 21 años de ejercicio profesional de promedio, de personas que tienen sus ideas absolutamente formadas y probablemente difíciles de modificar.

Manifestó que un especialista en metodología de la investigación, como es Bueno Sánchez, establece que los informantes claves deben ser considerados como individuos atípicos, pero escogidos con cuidado si se pretende que tenga un nivel adecuado de representatividad respecto del grupo completo de informantes claves. Estas previsiones, cuidados y cautelas metodológicas, sin duda, señor Presidente, no han sido respetados en el estudio.

Otra deficiencia severa del diagnóstico es que todo hiciera parecer, después de la lectura, que las conclusiones estaban escritas antes de ser realizado, y que todo el trabajo de investigación cuantitativo y cualitativo no ha servido sino para cohonestar, para legitimar, esas conclusiones pre-elaboradas.

Manifestó que se ha permitido en alguna oportunidad denominar a esta investigación una investigación pretexto, en el sentido de que había un texto previo y en el sentido de que se ha utilizado a todo el trabajo como un pretexto para justificar una posición previa del autor. Una posición, por cierto, notoriamente adversa, no a la falta de calidad generalizada en la enseñanza del Derecho, sino a la naturaleza de las personas jurídicas de las universidades encargadas de su enseñanza.

En consecuencia, no puede decirse que haya una información objetiva y cuantificable en todas las variables que deben ser consideradas para efectos de identificar y comparar la situación de las facultades.

Se constata que este estudio, luego de terminar la lectura del mismo, ha quedado limitado a la primera parte de su título, esto es, al estudio de la enseñanza del Derecho; pero no hay un estudio serio sobre su impacto en la administración de justicia y tampoco hay un diagnóstico del papel que debería cumplir el abogado en el sistema de administración de justicia.

No se encuentra en el trabajo ningún análisis, ningún diagnóstico y ninguna propuesta respecto al porcentaje de abogados que se incorporan al Poder Judicial y al Ministerio Público y al porcentaje de abogados que no se incorporan.

Por ahí, en alguna parte del estudio, se dice que solo el 1,2% de los estudiantes de universidades privadas muestra interés en acceder a la carrera de la magistratura. En consecuencia, no se explicaría por qué, si ese porcentaje es efectivo, la totalidad del estudio se dedica a analizar a las universidades privadas con preferencia sobre las demás, y dentro de las universidades privadas, específicamente las universidades privadas constituidas y organizadas en forma de empresa, respecto a las cuales el autor del trabajo muestra una clara, expresa y manifiesta animadversión.

Se salta de la percepción que se tiene del abogado y de las universidades de la que proceden los magistrados a simplemente atacar el marco legal vigente en el orden universitario, para mostrar su animadversión —una vez más— a las universidades privadas organizadas en forma empresarial, a las cuales atribuye todos los males y específicamente a estas universidades organizadas de manera empresarial, que son curiosamente las organizadas en la última década, cuyos egresados, por razones estrictamente cronológicas, no tienen aún oportunidad de haber accedido a la carrera judicial.

Entonces, ¿cómo puede un estudio echar, atribuir, toda la responsabilidad de las deficiencias de la formación de los abogados a aquellas universidades cuyos egresados todavía no están en el Poder Judicial? Esto es un salto lógico que descalifica al estudio.

Lo que se descubre es que en este estudio, finalmente, hay un marcado sesgo ideológico, donde el autor —repito por una vez más, porque nunca será suficiente la reiteración— muestra una particular animadversión.

El autor manifiesta, también, un menosprecio a la libre iniciativa privada, a la que caricaturiza como afán de lucro desmedido de propietarios codiciosos, a los cuales solamente les interesa distribuir las utilidades generadas en la actividad académica.

Esto demuestra, señor Presidente, un grave desconocimiento. Concretamente la universidad que aquí representamos el decano Cantuarias y yo, es una universidad organizada en forma de empresa, la primera en ser adecuada al marco del Decreto Legislativo 882. Y en sus años de existencia, para información del autor, nunca ha distribuido utilidades, siempre las ha reinvertido. Las únicas utilidades que ha reinvertido son aquellas a las que está obligada por ley, de acuerdo con la legislación vigente, entre todos los trabajadores —profesores y no profesores— que prestan servicios en la universidad.

Para el autor parecería que no existe deficiencia en las universidades creadas antes de los 90, que son aquellas precisamente que han tenido oportunidad de que sus egresados lleguen a la carrera judicial, y no muestra evidencia empírica, como no podría mostrarla, que sirva para sustentar sus afirmaciones.

Como consecuencia de todo esto existe el grave riesgo de que si la CERIAJUS da por válido este trabajo, tenga también un diagnóstico errado producido de las múltiples distorsiones del estudio.

Por tanto, señor Presidente, nos permitimos llamar a reflexión respetuosamente a la Comisión de su digna Presidencia, a fin de que no ejecuten recomendaciones que parten de un diagnóstico equivocado, porque eso llevaría a que la implementación de las soluciones sea igualmente equivocada.

En concreto, tenemos conocimiento, por la información que está disponible para el público en la página web del Congreso de la República, de varios proyectos de ley, que podríamos agrupar en dos órdenes: El primero, que se refiere a la creación de la Junta Nacional de Decanos de las Facultades de Derecho, como un organismo dedicado a una especie de control previo para dar pase a las nuevas facultades de Derecho que quisieran establecerse en el futuro y también para producir alguna suerte de normas regulatorias respecto al desenvolvimiento académico de las facultades ya establecidas.

Otro conjunto de proyectos se refiere llana y simplemente a la prohibición o a la limitación de la creación, bien sea de nuevas facultades de derecho por base legal o de las filiales de las universidades ya establecidas.

Tema en el cual también el estudio al que antes he hecho referencia, muestra una particular animadversión sin tener la mínima capacidad de discriminación para ver cuáles son las filiales de las universidades que merecen la pena ser tomadas en cuenta y cuáles no.

Si estos proyectos de ley se aprobasen, se, correría el riesgo de cometer cuatro graves decisiones —y empleo la palabra cometer porque es la única que me ha venido a la mente— y es que como resultado de estos proyectos de ley aprobados, el resultado sería el mantenimiento del *estatus quo* como si era esa fuera la solución ideal.

Es decir, el retrotraer a la situación anterior a la década pasada, el estatus ideal de la universidad —cuando todo sabemos que antes de la década pasada las universidades

tenían severos problemas de calidad, que justo es decirlo, señor Presidente— si en algo se han corregido no es porque haya habido una ley ni una norma administrativa, sino porque ha habido una suerte de competencia saludable en el sector universitario que ha obligado a las universidades a mejorar y las ha estimulado recíprocamente en busca de la calidad.

Un segundo orden de consecuencia sería que se violentaría la autonomía universitaria. Recordemos que nuestra Constitución establece que cada universidad es autónoma en lo académico y en lo normativo.

Manifestó que las universidades, son una de las pocas instituciones que requieren ser apoyadas y ese apoyo no en términos tradicionales, sino en términos de que todo el país se sume en la búsqueda de esa calidad que todos deseamos en lugar de estar volviendo a emplearse los recursos del pasado de limitaciones, controles o restricciones y discriminación a las universidades.

A las 13 horas y 26 minutos, se levanto la sesión.

FAUSTO ALVARADO DODERO

Presidente

Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional
de Reforma Integral de la Administración de Justicia

JOSÉ DELGADO NÚÑEZ DEL ARCO

Miembro de la Comisión

EDUARDO SALHUANA CAVIDES

Miembro de la Comisión

YOHNY LESCANO ANCIETA

Miembro de la Comisión

ROSA FLORIÁN CEDRÓN

Miembro de la Comisión

MICHAEL MARTÍNEZ GONZALES

Miembro de la Comisión

JORGE CHÁVEZ SIVINA

Miembro de la Comisión