

1310/2016-CR

- CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 07 de julio de 2017

OFICIO N° 190 -2017 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a Ley que modifica la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses; y deroga la Sexta Disposición Complementaria Modificatoria. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. En lo que respecta a las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1353 en materia de gestión de intereses, el Congreso de la República ha cuestionado que las mismas tengan como propósito la lucha contra la corrupción, siendo que existe un "relajamiento" de las obligaciones en materia de gestión de intereses. De manera puntal, indica lo siguiente:

"Una norma que tiene por objeto combatir la corrupción y transparentar la gestión pública que sea identificada como ineficaz, por tener un alto grado de incumplimiento; antes que derogada corresponde que sea modificada o complementada con otras normas que permitan asegurar precisamente su eficacia o, por lo menos, la eficacia de la finalidad que esta persigue. Si lo que se pretende con la regulación de la gestión de intereses es asegurar la transparencia en las acciones del Estado, no corresponde que se eliminen infracciones y sanciones ni los procedimientos administrativos conducentes a la imposición de estas últimas; asimismo, no corresponde que se eliminen obligaciones a los gestores de intereses relacionados con la publicidad de sus actos en un registro único y centralizado. Lo que correspondería es complementar dichas medidas con otras como la identificaciones y registro de oficio de dichos gestores y sus actuaciones; de la centralización y administración de una base de datos que permita identificarlos a los gestores, sus actos y sus vinculaciones con la Administración Pública, entre otros.

Así, pues, se considera que el relajamiento o derogación de mecanismos que tenían por objeto transparentar los actos y proceso de toma de decisiones al interior del Estado, en el marco de la lucha contra la corrupción, desde el establecimiento de obligaciones hasta la tipificación de infracciones y sanciones, excede los alcances de la Ley Autoritativa, la cual facultó al poder Ejecutivo para adoptar medidas conducentes, precisamente, para luchar contra la corrupción, no para derogar sin una norma que la sustituya, reemplace, complemente, leyes tenían precisamente dicha finalidad: la transparencia y el combate de la corrupción".

No obstante, el Decreto Legislativo N° 1353 (puntualmente, las modificaciones realizadas en materia de gestión de intereses) tienen como propósito la lucha contra prácticas corruptas relacionadas con los actos de gestión de intereses, enmarcándose en la materia delegada en el literal b) del numeral 3 del artículo 2 de la Ley N° 30506 que faculta a legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:

“b) Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona, incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos, así como medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos;”

La citada norma tiene diversos puntos de conexión con la delegación de facultades. Por un lado, busca aumentar la transparencia y disminuir la discrecionalidad de los funcionarios con poder decisión; y, por otro, busca aumentar las posibilidades de que los ciudadanos participen en el proceso de deliberación pública. Al mismo tiempo, la norma acerca al país a los estándares internacionales en relación a mecanismos para luchar contra la corrupción.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1323 se ha aprobado teniendo en consideración los supuestos habilitantes señalados expresamente en la Ley Autoritativa.

- b. De otro lado, el Decreto Legislativo N° 1353 redefine de la gestión de intereses como una actividad lícita y no necesariamente profesional. En efecto, la gestión de intereses, también conocida como “lobby” es definida por Transparencia Internacional como:

“Cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental”¹.

De acuerdo con un reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la gestión de intereses es una industria que mueve miles de millones de dólares a nivel global:

“El lobby es una industria multi-billonaria de nivel global que emplea a un considerable número de personas. Por ejemplo, en 2010, el gasto en lobby a nivel federal en los Estados Unidos fue de 3.5 billones de dólares. En 2013, el número de lobistas registrados fue de 11400 (...). En Canadá, el número de lobistas a nivel federal es mayor a 5000. En Europa, cerca de 6000 lobistas se registraron voluntariamente”².

¹ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas. Madrid, 2014. Disponible en: http://Webantigua.Transparencia.Org.Es/Estudio_Lobby/Spain_Lobbying_Esp_Final.Pdf

² En: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

Como es posible apreciar, la importancia de la actividad de gestión de intereses radica no solamente por el impacto que tiene en la economía sino también por su impacto en el derecho la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público, derecho fundamental reconocido por el artículo 2, numeral 17 de nuestra Constitución. En efecto, el “lobby” constituye una herramienta a través de la cual ciertos grupos de interés pueden hacer manifestar sus opiniones ante las autoridades, a través de canales específicos que tienen que ver con el *expertise* de los gestores de intereses. Estos grupos pueden ser empresarios, Organizaciones no Gubernamentales, grupos académicos o defensores de derechos humanos.

La participación de los ciudadanos en la vida pública no se manifiesta solamente a través del ejercicio del derecho al voto, sino también a través de otros canales, dentro de los cuales se encuentra el contacto directo con las autoridades. La OCDE ha señalado que *“el lobby constituye un hecho de la vida pública en todos los países y un aspecto importante de la democracia. Tiene el potencial de promover la participación democrática y pueden aportar valiosas ideas e informaciones a los tomadores de decisiones”*³.

En ese sentido, la gestión de intereses resulta ser una actividad política intrínsecamente legítima y potencialmente beneficiosa que debe ser regulada y transparentada debido a su posible efecto en el proceso de toma de decisiones⁴. No obstante, el *lobby* suele estar asociado a prácticas ilegales mediante las cuales ciertos grupos de presión intentan influir de forma indebida en el proceso de toma de decisiones por parte de la Administración Pública. Al respecto, en su estudio sobre la Integridad en el Perú, la OCDE ha indicado que:

*“[L]a actividad del lobby es a menudo percibida como una actividad oscura de dudosa integridad que puede resultar en una influencia indebida, competencia desleal y captura de las políticas públicas, en detrimento de una formulación de políticas equitativa, imparcial y eficaz. El marco normativo del lobby no es, en los hechos, efectivo. Esto no es solo el resultado de las debilidades legales e institucionales detectadas, sino que se relaciona más fundamentalmente con una cultura de lobby informal y una percepción negativa de las actividades de los lobistas en toda la sociedad peruana”*⁵.

En esta misma línea, según la “Encuesta Pulso Perú: Mapa de la corrupción en el país” del año 2016, el 90% de peruanos y peruanas opina que el lobby es una forma de corrupción, percepción que se agudiza a través de los años, puesto que en el 2014, el 84% de los encuestados percibía al lobby como una forma de corrupción, mientras que en el 2015 dicho porcentaje era del 87%.

³ OCDE. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#.WVqyilQ1_IU#page1.

⁴ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL CHILE. Guía práctica de la Ley 20.730 que regula el lobby y la gestión de intereses particulares. Disponible en: <http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/11/Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-ley-20730-ESSBIO.pdf>

⁵ OCDE. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#.WVqyilQ1_IU#page1.

La regulación de la práctica del lobby como una práctica lícita resulta inmensamente necesaria si se quiere asegurar que su desarrollo se produzca dentro de los cánones de la transparencia y la integridad. Por tal razón, la modificación del artículo 1° de la Ley N° 28024, Ley de Gestión de Intereses, a través del Decreto Legislativo N° 1353 resulta necesaria a fin de empezar a generar un cambio en la percepción pública negativa respecto al lobby. En efecto, los cambios introducidos a partir del DL 1353 tienen como objeto mejorar la definición de la gestión de intereses, incidiendo en la licitud de esta práctica:

“Artículo 1.- Objeto y fines

La presente Ley regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, entendida como una actividad lícita de promoción de intereses legítimos propios o de terceros, sea de carácter individual, sectorial o institucional en el proceso de toma de decisiones públicas, con la finalidad de asegurar la transparencia en las acciones del Estado.

Para los fines de la presente Ley, se entiende por administración pública a las entidades a las que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; incluyendo las empresas comprendidas en la gestión empresarial del Estado.

La presente Ley no comprende las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial, de los organismos constitucionalmente autónomos y de las autoridades y tribunales ante los que se sigue procesos administrativos.

El derecho de petición se regula según lo establecido en su normatividad específica.”

La eliminación de la asociación “lobby-corrupción” tiene como propósito último la facilitación del registro de las actividades de los gestores de intereses. Esto, debido a que resulta ilusorio que estos deseen inscribir los actos que realizan si los mismos llevan consigo la presunción de corrupción por parte de la sociedad.

La Comisión Presidencial de Integridad, creada mediante Resolución Suprema N° 258-2016-PCM, con el encargo específico de proponer medidas concretas para promover la integridad y el respeto a los principios éticos en la función pública, fomentar la transparencia y prevenir y sancionar la corrupción; recomendó la modificación de la legislación vigente en materia de gestión de intereses, señalando lo siguiente:

“Modificar la legislación de gestión de intereses, en los términos propuestos por la Asociación Civil Transparencia, contemplando las siguientes características principales:

- *Precisar que la gestión de intereses, realizada de acuerdo a ley, es una actividad legítima y que puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica.
(...)”.*

Naturalmente, la eliminación de la sombra de la corrupción que lleva aparejada la gestión de intereses no depende solamente de un cambio normativo. Por ello, se encarga a una autoridad especializada en transparencia la elaboración de políticas en materia de gestión de intereses así como la fiscalización del registro de los actos de gestión de intereses; con el propósito de incorporar mecanismos que hagan que

esta actividad sea lo más transparente posible, de modo que no sea utilizada para obtener ventajas indebidas.

En esta misma línea, se elimina la diferenciación entre “gestor de intereses propio” y “gestor profesional” que introdujo la Ley N° 28024. El riesgo del mantenimiento de esta regulación es que se podría desalentar a los ciudadanos a recurrir a sus autoridades para hacer oír sus voces. Si la gestión se “profesionaliza” esto puede crear la impresión de que solo se puede acceder a los funcionarios a través de un gestor profesional. Por lo anterior, la regulación de la gestión de intereses, además de ser estricta, debe contener provisiones que hagan claro que no se requiere ser un gestor profesional para acceder a un funcionario público. Por otro lado, se mantiene vigente la obligación del Estado de registrar los actos de cualquier gestor de intereses, sea profesional o no, a fin de recabar data útil que permite la elaboración de políticas públicas eficientes en materia de gestión de intereses.

La Comisión Presidencial de Integridad constituida mediante Resolución Suprema N° 258-2016-PCM, precisamente, propuso esta modificación, señalando lo siguiente:

“Modificar la legislación de gestión de intereses, en los términos propuestos por la Asociación Civil Transparencia, contemplando las siguientes características principales:

- Eliminar la diferenciación entre gestores de intereses propios y de terceros, estableciendo un mismo sistema de obligaciones y responsabilidades”.

Estos argumentos justifican la modificación del artículo 1 y 7 de la Ley N° 28024 así como la derogación del artículo 8 de la misma norma, realizados a través del Decreto Legislativo N° 1353; con el propósito de transparentar los actos de gestión de intereses y eliminar la corrupción en este ámbito.

- c. Sobre el registro eficiente de los actos de gestión de intereses, es necesario tener en cuenta que el Perú fue el país pionero en América Latina en aprobar una ley que regula la práctica del lobby (“gestión de intereses” en términos de la norma). La Ley N° 28024, Ley de Gestión de Intereses, fue publicada en el diario oficial en julio de 2017. Catorce años después de la aprobación de la citada Ley, no puede negarse el fracaso de su implementación. La OCDE, en su Informe sobre integridad en el Perú ha declarado que “la ley no es efectiva, y no puede alcanzar su objetivo declarado”⁶.

En la Ley N° 28024 se regula la gestión de intereses creando un registro, tanto de gestores como de actos de gestión de intereses. Este Registro ha devenido en ineficiente, principalmente, por las siguientes razones:

- Sólo seis personas se encuentran inscritas en el Registro de Gestores de Intereses.

⁶ OCDE. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. París, 2017, pág. 176 Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#.WVgyilQ1_IU#page1.

- El Registro de Gestores de Intereses se encuentra a cargo de una entidad no especializada en materia de transparencia y acceso a la información pública, como es el caso de la SUNARP.
- No figuran en el Registro los informes semestrales exigidos a los gestores de intereses por la Ley.
- Existe desconocimiento de los servidores civiles con capacidad de decisión pública sobre la licitud de los actos de gestión de intereses y las obligaciones que le corresponden.
- Ninguna sanción por transgresión a la norma ha sido aplicable a ningún servidor civil ni gestor de intereses, debido a que el Tribunal Administrativo nunca fue instalado.

La OCDE, en su Informe sobre Integridad en el Perú, también ha descrito las falencias de la Ley N° 28024, incidiendo sobre la necesidad de reformular el marco normativo que regula la gestión de intereses que supere los inconvenientes identificados en la legislación actual para coadyuvar a luchar contra la corrupción. A este objetivo apunta el Decreto Legislativo N° 1353.

- d. En efecto, una de las principales modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1353 es que se traslada la carga de inscripción de los gestores de intereses y los actos de gestión de intereses a la Administración Pública.

La Ley N° 28024 creó un registro, tanto de gestores como de actos de gestión de intereses. Bajo este esquema, los gestores de intereses debían registrarse oficialmente ante la SUNARP para poder realizar sus actividades de lobby, bajo la conocida premisa de presunción de corrupción que dicha inscripción lleva consigo. De acuerdo con la citada norma, cada acto de gestión de intereses debía ser registrado ante la SUNARP. Dicha inscripción caducaba a los dos años, luego de los cuales el gestor de intereses debía realizar nuevamente un procedimiento para inscribirse y, por tanto, poder realizar actos de gestión de intereses. Además, el lobista registrado debía presentar un informe cada seis meses sobre sus actividades realizadas durante dicho periodo.

Como se ha señalado, tras catorce años de la aprobación de la Ley N° 28024, solo seis (6) gestores de intereses fueron registrados y no hubo ninguna sanción inscrita, de acuerdo información suministrada por SUNARP⁷. Esta data demuestra la ineficiencia del Registro y la urgente necesidad de modificarlo.

Para que un registro de lobistas sea funcional, debe haber lobistas inscritos en él. El Registro creado mediante la Ley N° 28024 nunca cumplió esta función. Por ello, en el marco de la delegación de facultades legislativas, se realizaron modificaciones importantes a fin de obtener información sobre cuántos gestores de interés hay en el Perú y cuál es su ámbito de acción.

⁷ SUNARP. Transparencia de la información. En: <https://www.sunarp.gob.pe/TRANSPARENCIA.asp?ID=1403>

Es importante resaltar que no se elimina la existencia de un registro de gestores de intereses y sus acciones desarrolladas, sino que se modifica la forma de inscripción, la carga de esta, la entidad que fiscaliza la misma así como las sanciones pasibles ante incumplimiento de la inscripción. De esta forma, a través del Decreto Legislativo N° 1353 se traslada la carga del registro de los lobistas a la Administración Pública. En un país donde el 82% de los empresarios considera que la burocracia es limitante o muy limitante⁸, se requiere de regulaciones eficientes que transparenten la información. Por tanto, ahora será la propia Administración Pública quien tenga la obligación, bajo responsabilidad, de registrar todos los actos de gestión de intereses que sean realizados en cada entidad. Menos burocracia para más transparencia.

La modificación al artículo 16 de la Ley N° 28024, a través de la sexta Disposición Complementarias Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1353, contempla que:

“Artículo 16.- Del Registro de Visitas

Las entidades públicas previstas en el artículo 1 llevan Registros de Visitas en formatos electrónicos en los que se consigna información sobre las personas que asisten a reuniones o audiencias con un funcionario o servidor público.

La información que brinde el visitante a la entidad pública para el Registro de Visitas tiene carácter de Declaración Jurada.

(...).”

El traslado de la carga de la inscripción de los gestores de intereses así como de los actos de gestión de intereses realizados por estos a la Administración Pública permitirá que el Estado retome el control de esta actividad, obtenga información hasta ahora inexistente sobre cuántos lobistas hay en el Perú y proponga políticas públicas que permitan la regulación de esta actividad bajo un paraguas de integridad.

La necesidad de realizar cambios en el Registro creado mediante la Ley N° 28024, a través de incentivos que promuevan el registro de los lobistas así como la simplificación del proceso de inscripción, ha sido evidenciada por la OCDE y otros organismos especializados en transparencia y acceso a la información pública.

En el Estudio de Integridad efectuado por la OCDE en el Perú, denominado “mejorando la integridad del sector público fomentando el crecimiento inclusivo” se recomienda lo siguiente:

“En la actualidad, no existen beneficios claros para los gestores de intereses que se inscriban; por tanto, el Perú podría considerar la provisión de incentivos tangibles para lograr la inscripción de los gestores de intereses, mediante la reducción de la carga administrativa para cumplir con la inscripción y presentación de informes, y mediante la eliminación del requisito de proporcionar pruebas de la actividad de gestión de intereses”.

Por su parte, la Asociación Civil Transparencia en la “Propuesta de Ley de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático”, ha advertido la necesidad de emitir una modificación al Registro creado mediante la Ley N° 28024, al señalar lo siguiente:

8 Ver: <http://archivo.elcomercio.pe/economia/peru/uno-cada-diez-empresarios-espera-algo-bueno-politica-proximos-anos-noticia-1650904>

“... En ese contexto, en el año 2003 se promulgó en nuestro país la Ley 28024 que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, la primera norma que se encargó de regular esta actividad en la historia de nuestro país. En ese sentido, se trató de una norma con una finalidad correcta y que se enmarcaba en la política de transparentar y fiscalizar la gestión de intereses particulares frente al Estado. **Sin embargo, la práctica durante los años en los que esta norma ha estado vigente, ha demostrado un bajísimo nivel de aplicabilidad de la misma lo que determina que esta norma prácticamente no haya sido cumplida en la realidad.**

Un análisis de la referida ley y de su reglamento permite comprender que **el esquema planteado en ella establecía una sobrerregulación de la actividad y un muy bajo nivel de fiscalización por parte de la autoridad**, es decir, una combinación de elementos que dan como resultado necesariamente un bajo nivel de incentivos para que el sujeto regulado, en este caso el gestor de intereses, pueda cumplir con las reglas que los son exigidas.

(...)

El establecimiento de deberes básicamente en el sujeto regulado no ha supuesto una correcta fórmula que incentive el cumplimiento de la norma. Más aún si se toma en cuenta que esta regulación no respondía a objetivos concretos y no resulta evidente cuáles eran las finalidades que se protegían tras la imposición de estas obligaciones. **Esto sucede, por ejemplo, con los múltiples informes que la normativa actual exige presentar a los gestores de intereses sobre su actividad.**

En consideración a estas razones no cabe duda de que resulta necesario sustituir el marco legal actual de gestión de intereses. Queda claro que el establecimiento de una regulación que establezca niveles de transparencia y control debe ser acompañada de un nivel de simplificación administrativa e incentivos que favorezcan su cumplimiento” (resaltado es nuestro).

Por su parte, la Comisión Presidencial de Integridad constituida mediante Resolución Suprema N° 258-2016-PCM propuso la modificación del Registro creado mediante la Ley N° 28024, señalando lo siguiente:

“Modificar la legislación de gestión de intereses, en los términos propuestos por la Asociación Civil Transparencia, contemplando las siguientes características principales:

- *Simplificar el registro de gestores de intereses, de manera tal que cada entidad cuente con información al respecto y que sea de acceso público”.*

- e. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1353 se ha buscado una fórmula que logre que la transparencia efectivamente exista. La primera medida, como se ha expuesto, ha sido trasladar la carga de la inscripción del gestor de intereses a la Administración Pública. En segundo término, resultaba necesario incorporar el registro de gestores de intereses y de sus actividades en una herramienta de fácil acceso a la ciudadanía, gratuita y que sea manifiestamente eficiente.

En la búsqueda de esta herramienta, se debía tomar en cuenta estándares de simplificación administrativa, que tienen por objetivo la eliminación de obstáculos o

costos innecesarios para la sociedad y que generan el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública.

Bajo estas premisas, el Decreto Legislativo N° 1353 potencia la funcionabilidad de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) a fin de registrar en ellos los actos de gestión de intereses (en el Rubro “Registro de Visitas”). Los portales de transparencia estándar (PTE) son una herramienta que contribuyen a prevenir la comisión de actos de corrupción en la administración pública y promover la vigilancia ciudadana.

Al formar parte de los Portales de Transparencia, el Registro de Visitas en línea permitirá registrar las reuniones realizadas por los gestores de intereses, los datos que permitan su identificación, la hora de ingreso y de salida, la entidad que visitó, el motivo de la visita, la identificación del servidor civil con el que se reúne, así como otros datos para un adecuado uso de la información. Este Gobierno se encuentra trabajando en la mejora de los portales de transparencia y muestra de ello es la reciente publicación de la Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM, que aprueba los “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública” y que incluye regulación específica del registro de visitas.

La efectividad de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) ha sido demostrada. La Defensoría del Pueblo se encargada de supervisar los PTE de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de verificar el nivel de cumplimiento en la difusión de información, completa y actualizada sobre la gestión pública; y muestra resultados que son alentadores. Así, en el Balance Anual 2016, los ministerios del Poder Ejecutivo, incluyendo la Presidencia del Consejo de Ministros, alcanzaron el 92% de promedio anual de nivel general de cumplimiento en la difusión de información mediante sus PTE⁹. En lo que respecta a los Gobiernos Regionales y las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento, en el 2016 alcanzaron el 72% y 52% de promedio anual de nivel general de cumplimiento en la difusión de información mediante sus PTE, respectivamente¹⁰.

En esta línea, en lo que respecta a la implementación del Registro de Visitas, se observa que los ministerios del Poder Ejecutivo alcanzaron un 95% de cumplimiento en la difusión de información de este rubro, los gobiernos regionales alcanzaron un 38% y las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento un 16%¹¹.

En perspectiva, se espera que la experiencia de los tres niveles de gobierno en la implementación de los Portales de Transparencia, y con ello, del Registro de Visitas, así como una adecuada fiscalización de esta herramienta por parte de una entidad especializada en transparencia y acceso a la información pública, potencie, en el corto plazo, el debido registro de los gestores de intereses y de sus actos en todo el territorio nacional.

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Segundo Reporte y Balance Anual 2016: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Lima, mayo de 2017. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Segunda-supervision-2016.pdf>

¹⁰ *Ibidem.*
¹¹ *Ibidem.*

- f. De otro lado, la regulación de la gestión de intereses tiene un impacto directo en temas como la transparencia, la integridad y el acceso plural a la toma de decisiones. Una adecuada regulación, permite disminuir la corrupción, al mismo tiempo que fortalece la participación ciudadana en la toma de decisiones¹². Parte de una adecuada regulación implica que el registro de los gestores de intereses y los actos que desempeñan sea supervisado por una entidad especializada en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por ello, el Decreto Legislativo N° 1353 traslada la fiscalización de dicho registro a una entidad especializada. Como se recordará, el anterior Registro se encontraba a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), entidad no especializada en transparencia sino en el tratamiento jurídico registral de personas físicas y jurídicas así como de bienes muebles e inmuebles. El Decreto Legislativo N° 1353 otorga a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAI) la función de supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia (artículo 4 numeral 8 del Decreto Legislativo N° 1353); estableciendo que la información que se genere servirá a la ANTAI en el ejercicio de su función de proposición de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

La necesidad de que una entidad especializada en materia de transparencia y acceso a la información pública fiscalice el registro de gestores de intereses ha sido evidenciada por la OCDE que en su Informe sobre integridad en el Perú ha señalado que: *"la SUNARP no parece ser una institución adecuada para gestionar el registro de las actividades de presión (...) una fortalecida ANTAI (...) podría ser responsable de coleccionar, supervisar y controlar el registro de gestores de intereses así como desarrollar políticas para la aplicación del marco del lobby (...) El proceso de fortalecimiento de la independencia y del poder de la ANTAI (...) proporcionaría la oportunidad de discutir los desafíos y las oportunidades del lobby en general y cómo avanzar con las otras recomendaciones de la OCDE"*¹³.

- g. Por otra parte, es necesario señalar que ninguna sanción por transgresión a la Ley N° 28024, Ley de Gestión de Intereses ha sido aplicable a ningún servidor civil ni a ningún gestor de intereses.

Antes de su modificación, la Ley N° 28024 establecía la conformación de un Tribunal Administrativo sancionador de gestores de intereses que nunca fue conformado. En tanto la Administración Pública será la nueva encargada del registro de los actos de gestión de intereses, un sistema de sanciones a estos últimos deja de tener sentido. Es necesario pasar de un sistema sancionador a uno que contribuya a la generación de información para mejorar los canales de transparencia. Hacia ese objetivo apunta el Decreto Legislativo N° 1353, sin que ello implique que los gestores de intereses dejen de estar sujetos a responsabilidad penal o de cualquier otra índole por el ocultamiento o falsificación de información.

¹² MULCAHY, Suzanne. "Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access". Transparency International. 2015. En: file:///C:/Users/dgdoj02/Downloads/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

¹³ OCDE. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. París, 2017, pág. 180-181. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#.WVqyilQ1_IU#page1.

En ese sentido, y dada la nueva lógica del Registro de los gestores de intereses a través del Registro de Visitas de los Portales de Transparencia Estándar, el Decreto Legislativo N° 1353 ha establecido un sistema de sanciones dirigido a los servidores civiles que no cumplan con las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Precisamente, la actualización del Portal de Transparencia es una obligación establecida en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 27806, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM¹⁴, establece el régimen de sanciones por incumplimiento de la Ley N° 27806. Así, señala que *“Los funcionarios o servidores públicos incurrir en falta administrativa en el trámite del procedimiento de acceso a la información y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente, cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministren de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento de la Ley”*.

No obstante la intención de la disposición antes citada para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios respecto al contenido de la Ley N° 27806, la Defensoría del Pueblo¹⁵ evidenció que en el periodo 2003-2013, ningún Funcionario Responsable de Acceso a la Información (FRAI) de 19 ministerios supervisados indicó haber sancionado a funcionarios por el incumplimiento de sus obligaciones legales en la materia. En el supuesto de las 41 municipalidades distritales de Lima Metropolitana supervisadas, solo 1 FRAI mencionó que en su entidad se sancionó a un funcionario por incumplimiento de la normativa.

Como puede advertirse, pese a la existencia del régimen sancionador desde la entrada en vigencia de la Ley N° 27806 en el año 2002, la Administración Pública no ha ejecutado tal mandato. A ello ha contribuido, también, la ausencia de la tipificación de hechos vulneratorios del derecho de acceso a la Información Pública, así como la identificación de las instancias de la Entidad encargadas del procedimiento administrativo.

La importancia del régimen sancionador en materia de acceso a la información pública, ha sido plasmada en el artículo 35 del TUO de la Ley N° 27806, modificado por el Decreto Legislativo N° 1353, que contempla el tipo de sanciones a imponerse tanto a funcionarios de las Entidades Públicas en ejercicio de sus funciones y ex servidores; como a las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado; de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo numerado 35.2 del artículo 35 de la Ley N° 27806.

Asimismo, el artículo 36 de la Ley N° 27806, modificado por el Decreto Legislativo N° 1353, contempla la clasificación de sanciones en leves, graves y muy graves, y dispone que su tipificación se efectúe por vía reglamentaria.

Atendiendo a ello, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353 desarrollará el Régimen del Procedimiento Sancionador tanto para funcionarios de las entidades

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 07 de agosto de 2003.

¹⁵ Defensoría del Pueblo: Informe N° 165 “Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013”. Diciembre 2013. Página 252.

estatales como para las personas jurídicas; tipificando las conductas infractoras muy graves, graves y leves.

Con ello, se espera que la no actualización o actualización deficiente del Portal de Transparencia (y con ello, del Registro de Visitas) por parte de la Administración Pública sea efectivamente sancionada a fin de garantizar su eficacia. Cabe precisar que el Decreto Legislativo N° 1353 crea el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como órgano resolutorio especializado que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional.

Estos argumentos justifican la modificación del artículo 16 de la Ley N° 28024 así como la derogación del literal e) del artículo 10 y de los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20 y 21 de la Ley N° 28024, realizados a través del Decreto Legislativo N° 1353; con el propósito de simplificar el registro de los gestores de intereses y de los actos de gestión de intereses cuyo fin último es acabar con las prácticas corruptas en este ámbito. Conviene precisar que no se han modificado los literales a, b, c, d y f del artículo 10 de la Ley N° 28024, a fin de mantener un sistema de responsabilidad compartida entre Estado y gestores de intereses.

- h. Finalmente, las disposiciones reguladas por el Decreto Legislativo N° 1353, en lo referente a la gestión de intereses se encuentran relacionadas con los aspectos estructurales de la lucha contra la corrupción, materia expresamente delegada en la Ley N° 30256, y ha cumplido con los criterios delimitados en el artículo 104 de la Constitución Política.

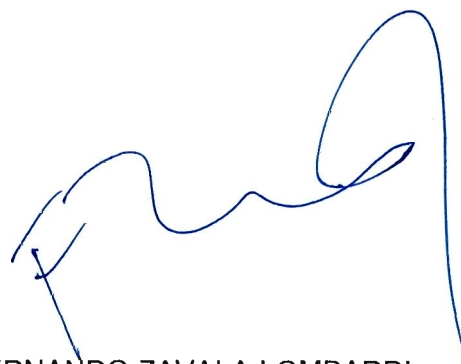
De este modo, el Decreto Legislativo N° 1353 busca aumentar la transparencia y disminuir la discrecionalidad de los funcionarios con poder decisión; así como aumentar las posibilidades de que los ciudadanos participen en el proceso de deliberación pública. Al mismo tiempo, se implementan las recomendaciones emitidas por la OCDE a fin de alcanzar los estándares internacionales en relación a mecanismos para luchar contra la corrupción

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

1310/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de Julio de 2017.

Pase a la Comisión de Constitución Y
Reglamento, con cargo de dar cuenta de este
procedimiento al Consejo Directivo.



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA
MODIFICATORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1353, DECRETO
LEGISLATIVO QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,
FORTALECE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES Y LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES; Y
DEROGA SU SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA
MODIFICATORIA**



Artículo 1. *Modificación de la segunda disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses*

Modifícase la segunda disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, en el extremo que incorpora el artículo 36 a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, conforme al texto normativo siguiente:

“Segunda.- Incorporación del Título V a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM

Incorpórese el Título V a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, en los siguientes términos:

(...)

14

‘Artículo 36.- Tipificación de infracciones

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, las cuales son tipificadas vía reglamentaria, conforme al inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política y de acuerdo a lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante Decreto Supremo refrendado por el ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las sanciones que en el marco de su competencia impongan las autoridades competentes, pueden ordenar la implementación de una o más medidas correctivas, con el objetivo de corregir o revertir los efectos que la conducta infractora hubiere ocasionado o evitar que esta se produzca nuevamente.

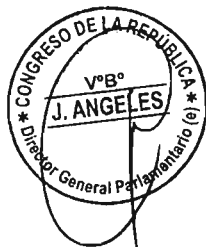
(...)’”.

Artículo 2. Derogación de la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses

Derógase la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

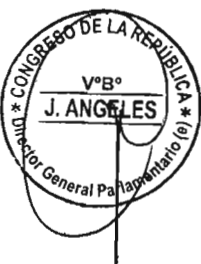
Artículo 3. Restitución de los artículos 1, 7 y 16 de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, modificados por la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses

Restitúyese la vigencia de los artículos 1, 7 y 16 de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, vigentes hasta la dación de la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353,

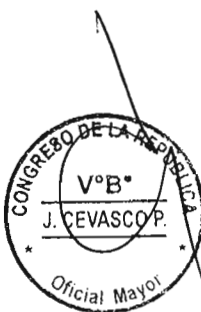




Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.



Artículo 4. Restitución de las normas derogadas por la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses



Restitúyese la vigencia de los artículos 8, literal e) del artículo 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20 y 21 de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública; vigentes hasta la dación de la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

Asimismo, restitúyese la vigencia de las demás normas derogadas o modificadas en forma tácita por el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, relacionadas con las materias reguladas por los artículos de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, mencionados en el párrafo precedente.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de junio de dos mil diecisiete.

LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República

ROSA BARTRA BARRIGA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA