

3164/2018-PE
3640/2018-ER



- JUSTICIA
- EDUCACIÓN

“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”
“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

OFICIO N° 046 -2019 -PR

Lima, 20 de febrero de 2019

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que incentiva la probidad profesional en el Sistema de Justicia. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. La Autógrafa de Ley señala en su artículo 1 que tiene por objeto promover y fortalecer la probidad de los profesionales que interactúan en el Sistema de Justicia peruano, con la finalidad de asegurar el ejercicio ético de las profesiones para conseguir el óptimo funcionamiento de dicho sistema, la vigencia de los derechos fundamentales de los particulares, del Estado Constitucional de Derecho y de la lucha contra la corrupción en todos sus niveles, e implementar mecanismos de sanción administrativa, civil y penal eficaces en caso de un mal ejercicio profesional.

Sin embargo, la finalidad de la iniciativa legislativa propuesta por el Poder Ejecutivo¹ es aprobar medidas orientadas a promover la probidad en el ejercicio profesional de los abogados, teniendo presente la función social que desempeñan, la misma que debería tener un rol decisivo en la lucha contra la corrupción, particularmente en el ámbito del Sistema Judicial.

Sobre el particular, debe recordarse que desde el año 2003, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), identificó la carencia de medidas que garanticen el ejercicio profesional ético de los abogados. Así, se señaló que: “(...) se ha olvidado el rol ético y social que debe ser inherente a la formación profesional, con mayor énfasis en el caso de las facultades de derecho”².

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en el Informe Defensorial N° 172 indica que las estrategias dilatorias de los abogados “(...) hacen que un proceso se quede más tiempo en el juzgado, generando acumulación de casos y sobrecarga”³. Asimismo, el Consejo Nacional de la Competitividad ha identificado, respecto de la mala práctica profesional de los abogados litigantes, que el 79% no cumple con los requisitos preestablecidos para presentar la demanda⁴.

De igual modo, en la investigación *Los abogados de Lima en la administración de justicia*, Luis Pásara concluye que: “Un nivel mayor de exigencia y rigor en la evaluación de las

¹ El Proyecto de Ley N° 3164/2018-PE fue elaborado por la comisión consultiva denominada Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, creada mediante Resolución Suprema N° 142-2018-PCM, publicada en el diario oficial el 13 de julio de 2018, con el objeto es proponer medidas urgentes y concretas para reformar el Sistema de Justicia a fin de aportar a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente e incorruptible.

² Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). Plan de Reforma Integral. 2004.p. 244

³ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 172: *Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional*. Noviembre de 2015.

⁴ Consejo Nacional de la Competitividad, Consultoría para el estudio de prácticas dilatorias en procesos comerciales en Juzgados de Paz Letrados, enero de 2016.

292822.ATD

conductas denunciadas no sólo disuadiría, en cierta medida, el recurso a prácticas reprochables sino que mejoraría la imagen social del abogado (...)"⁵

En efecto, se advierte la necesidad de la promoción del ejercicio ético de la abogacía, al constituir un pilar fundamental para la reforma del Sistema de Justicia. Frente a ello, el proyecto de ley del Poder Ejecutivo busca generar las condiciones básicas y necesarias para que los abogados, jueces y fiscales cumplan con un ejercicio ético y responsable, conforme a las normas éticas que rigen su profesión.

Por ello, el contenido del proyecto de ley antes mencionado, estaba referido a una serie de principios, reglas y disposiciones de probidad, integridad, ética y buenas prácticas aplicables a la enseñanza del Derecho en los programas de pre y posgrado del país y la Academia de la Magistratura; y al ejercicio de la abogacía en los diferentes ámbitos de práctica, así como a su permanente difusión, control y disciplina por intermedio de los Colegios de Abogados del Perú.

Además, le otorgaba obligatoriedad legal al Código de Ética del Abogado y modificaba el artículo 46-A del Código Penal, incluyendo como agravante de la comisión de un delito que el sujeto activo tuviera la condición de bachiller en Derecho o de abogado en el ejercicio de su especialidad.

En cambio, la Autógrafa propone un ámbito de aplicación genérico, para todo profesional que participe de manera directa o indirecta en el Sistema de Justicia peruano. Dicho planteamiento no recoge el proyecto de ley del Poder Ejecutivo que está enfocado en los profesionales de la abogacía, en tanto son ellos quienes tienen una función clave en la lucha contra la corrupción en el ámbito del Sistema de Justicia, más aún cuando investigaciones en materia de ética concluyen en el amplio desconocimiento de ética y responsabilidad por parte de los abogados⁶, y por otra parte, la tolerancia hacia la indisciplina de los abogados que participan en los procesos judiciales, obviándose el cumplimiento de las obligaciones procesales y deontológicas⁷.

2. Asimismo, se obvia la propuesta del Ejecutivo cuando se suprime la inclusión de un contenido mínimo en ética y responsabilidad profesional del abogado en los programas de pre y posgrado o en los programas académicos de la Academia de la Magistratura, en tanto ello no contribuye a una reforma integral del Sistema de Justicia.

Sobre lo indicado, debe tenerse en cuenta que el artículo 14 de la Constitución Política del Perú establece que: "La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar". En lo que concierne a las universidades, está previsto el principio orientador de la Ética pública y profesional⁸. Además, uno de los fines de la universidad es formar profesionales de alta calidad de manera integral y con pleno sentido de responsabilidad social de acuerdo a las necesidades del país⁹.

Fluye entonces, que las facultades de Derecho y Escuelas de posgrado están jurídicamente obligadas a desarrollar saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales en ética y responsabilidad profesional, que coadyuven a formar profesionales que conozcan valores y deberes éticos propios de su profesión y así convertirse en espacios correctivos donde se vivan los valores y se sigan los deberes, y no lugares donde se reproduce y acentúan las prácticas profesionales reñidas con el ejercicio de la ética en la abogacía.

⁵ Luis Pásara. *Los abogados de Lima en la administración de justicia Una aproximación preliminar*. Noviembre de 2005.

⁶ Luis Pásara. *La enseñanza del derecho en el Perú y su impacto sobre la administración de justicia*. Lima: MINJUS, 2004, p.74.

⁷ Paul Sumar Gilt. *El cuerpo de la toga. Datos y apuntes para el Estudio de abogados y abogacía*. Lima: Asesores Empresariales. 1997. p. 113.

⁸ Numeral 5.17 del artículo 5 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria

⁹ Numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria

Debe tenerse en cuenta que, la exclusión de los contenidos mínimos de ética y responsabilidad profesional del abogado, ha sido cuestionada por las principales Facultades de Derecho del país, las cuales han señalado que:

"(...) es central que se garantice que quienes egresen comprendan los valores y deberes que debe seguir un profesional del Derecho. Consideramos que esta exigencia legal, respetuosa de la autonomía de cada centro educativo, fomentará discusiones sobre la temática dentro de cada facultad de derecho y entre ellas, con miras a comprender qué implica formar en ética y responsabilidad profesional y qué acciones pueden ser diseñadas e implementadas. Se trata, entonces, de una oportunidad única para poner en la palestra un tema que ha sido históricamente descuidado"¹⁰.

En ese mismo sentido, la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia y la Asociación Peruana de Mujeres Juezas, se ha adherido a lo expresado por las facultades de derecho, señalando que : "(...) en una sociedad como la nuestra en la que cotidianamente sufrimos las consecuencias de la crisis de valores y la corrupción, es necesario, reivindicar, vivir y defender la ética como fundamento central de los derecho humanos y de una sociedad democrática con un Sistema de Justicia independiente, prestigioso y eficiente"¹¹.

Por ello, al regularse contenidos mínimos de ética no se vulnera la autonomía universitaria, por el contrario, la Constitución Política del Perú exige esa formación y la autonomía universitaria debe entenderse delimitada a la luz de ese mandato, conforme al principio de coherencia constitucional. Con ello se busca apreciar a la Norma Fundamental como un todo unitario que permita el ejercicio armónico de los derechos reconocidos.

En la misma línea, debe tenerse en consideración que la eliminación de la obligatoriedad de la Junta Nacional de Justicia de incorporar en los concursos de méritos y evaluación de jueces y fiscales la obligación de cautelar y promover la integridad y las buenas prácticas del profesional abogado, es contrario a la finalidad del proyecto de ley, en tanto la medida propuesta contribuirá a garantizarle a la ciudadanía una mayor protección de sus derechos fundamentales frente a los profesionales a quienes confían su defensa técnica, especialmente si la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 8, 9, 187, 293 y 297) establece la obligación que tiene todo juez de cautelar la conducta de las partes y sus abogados en los procesos judiciales.

3. Otro de los aspectos que no sigue la estructura del proyecto de ley, es la eliminación de la obligación de los Colegios de Abogados de facilitar el acceso a la información sobre los diversos aspectos del ejercicio profesional del abogado a las universidades, centro de investigación o personas interesadas. Ante un déficit de información que padece la ciudadanía, que se traduce en el hecho que los Colegios de Abogados solo cuentan con datos personales (carné o diploma), se hace necesario contar con un registro en el legajo personal de cada abogado, custodiado en estricta reserva, subyaciendo en esta información un interés público o un interés gremial.
4. En lo que concierne a la circunstancia agravante que se pretende incorporar en el Código Penal (Única Disposición Complementaria Modificatoria), puede advertirse que el proyecto de ley del Poder Ejecutivo estableció que el sujeto activo sea bachiller en derecho o abogado, no obstante se propone, contradiciendo la iniciativa del Ejecutivo y afectando el principio de legalidad, un supuesto genérico que regula circunstancias agravantes de pena por la condición del sujeto activo "(...) cuando cometa o participe en la comisión del delito en el ejercicio de su especialidad o profesión". Dicha redacción no deja en claro si la circunstancia agravante se motiva en la especial condición del sujeto activo, al no precisar cuál sería la

¹⁰ Pronunciamiento de Facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Universidad Nacional del Altiplano de Puno, Universidad Nacional de Cajamarca y Universidad del Pacífico. "El Presidente de la República debe observar la Ley de Probidad en la Abogacía aprobada por el Congreso". 1 de febrero de 2019.

¹¹ Comunicado N° 017-CD-JUSDEN-2019 de 2 de febrero de 2019.

especialidad o profesión sobre la que se aplicaría, o en su relación, directa o indirecta, con el Sistema de Justicia al momento de cometer el delito.

5. Finalmente, debe precisarse que se afecta el propósito de un Registro de sanciones por mala práctica profesional de abogados desnaturalizando el objetivo del registro de sanciones, debido a que su contenido se reduce solamente a las exhortaciones y llamadas de atención que formulen las autoridades frente al incumplimiento de las normas relativas a la probidad, dejando de lado otro tipo de sanciones como la multa, suspensión, separación o destitución. Adicionalmente, el artículo 8 propuesto generaría duplicidad de registros. A la fecha ya se cuenta con un Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1265, y cuyo Reglamento se aprobó por Decreto Supremo N° 002-2017-JUS, los que establecen que se deberá comunicar las sanciones impuestas a los abogados en un plazo de dos días, más el término de la distancia.

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

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República




CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

**3164/2018-PE;
3670/2018-CR**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ²¹... de Febrero de 2019

**Pase a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos;
y, de Educación, Juventud y Deporte, con cargo de dar
cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.**



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



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

**LEY QUE INCENTIVA LA PROBIDAD PROFESIONAL EN EL SISTEMA
DE JUSTICIA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover y fortalecer la probidad de los profesionales que interactúan en el sistema de justicia peruano, con la finalidad de asegurar el ejercicio ético de las profesiones para conseguir el óptimo funcionamiento de dicho sistema, la vigencia de los derechos fundamentales de los particulares, del Estado Constitucional de Derecho y de la lucha contra la corrupción en todos sus niveles, e implementar mecanismos de sanción administrativa, civil y penal eficaces en caso de un mal ejercicio profesional.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación para todo aquel profesional que participe de manera directa o indirecta en el sistema de justicia peruano.

Artículo 3. Principio de probidad y fin del ejercicio de la profesión en el sistema de justicia

- 3.1 El principio de probidad es la observancia de la conducta profesional en el sistema de justicia, guiada por la honestidad, la honradez, la integridad y la buena fe en el desempeño profesional.
- 3.2 El fin del ejercicio de los profesionales que participan de manera directa o indirecta en el sistema de justicia, es la defensa de los derechos de las personas, la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, la justicia, la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la verdad.

Artículo 4. Derecho de denunciar la inconducta profesional

Los ciudadanos tienen derecho a denunciar la inconducta profesional. Pueden hacerlo a través de las vías correspondientes y conforme a las normas aplicables, incluyendo:





a. *En la vía administrativa, ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) por infracción a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.*



b. *La vía civil, ante el Poder Judicial, por daños y perjuicios.*

c. *La vía arbitral, cuando corresponda.*

d. *La vía penal, por la comisión de un delito.*

e. *La vía laboral, por algún incumplimiento laboral.*



f. *La vía disciplinaria, ante el gremio profesional correspondiente, por cualquier trasgresión al código de ética del colegio profesional correspondiente, sin que sea requisito hacer referencia expresa al tipo de infracción o articulado trasgredido.*

Artículo 5. Colegios profesionales

5.1 *Los colegios profesionales promueven y aseguran el ejercicio ético y responsable de sus colegiados, conforme a la función pública que la Constitución les ha otorgado. Ello constituye su finalidad principal y la razón sustantiva que justifica en el ordenamiento jurídico nacional, el mandato legal de la colegiatura.*

5.2 *Los colegios profesionales, para los efectos de la presente ley, son responsables de lo siguiente:*

a) *Adoptar medidas preventivas para contribuir al ejercicio responsable y ético de su profesión.*

b) *Realizar campañas para promover la denuncia ciudadana de los actos que trasgreden los valores, principios, normas y buenas prácticas en el ejercicio profesional que afectan al sistema nacional de justicia.*

c) *Evaluar exhaustivamente el nivel del conocimiento de sus colegiados sobre los valores, principios, normas y buenas prácticas del ejercicio responsable de su profesión.*

8



Artículo 6. Potestad sancionadora de los colegios profesionales

6.1 Los órganos a cargo del procedimiento disciplinario en los colegios profesionales tienen como misión promover el principio de probidad y la responsabilidad de prevenir y sancionar las inconductas profesionales y desincentivar la comisión de futuras infracciones.

6.2 Los colegios profesionales, en materia sancionadora, garantizan:

- a) Que las denuncias contra sus colegiados, tramitadas a solicitud de parte o de oficio, se desarrollan dentro del debido proceso y se resuelven de manera expeditiva y especializada.
- b) Que el órgano a cargo del procedimiento disciplinario inicie investigación disciplinaria en un plazo no mayor de quince (15) días de conocida esta. La falta de inicio de dicha investigación disciplinaria en el plazo establecido o su dilación injustificada determina la responsabilidad de las personas encargadas.
- c) Que los miembros de los órganos a cargo del procedimiento disciplinario que incurran en inconducta responden por los daños y perjuicios causados, además de las responsabilidades legales a que hubiera lugar.
- d) La capacitación permanente de los miembros integrantes de los órganos a cargo del procedimiento disciplinario, en el cumplimiento del principio de probidad y del fin del ejercicio de la profesión en el sistema de justicia.

Artículo 7. Alcance nacional de los códigos de ética de los colegios profesionales

7.1 Los estándares de responsabilidad profesional mínimos son consagrados de manera uniforme en el código de ética de cada colegio profesional, el cual tiene alcance nacional.

7.2 La junta directiva de cada colegio profesional es responsable de la actualización y difusión de dicha normativa.



Artículo 8. Registro de sanciones por mala práctica profesional

En caso de que la autoridad administrativa, judicial o arbitral formule exhortaciones o llamadas de atención de manera reiterada sobre incumplimiento del principio de probidad, a algún profesional que interactúe en el sistema de justicia, debe remitir a la Junta de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú y al colegio profesional al cual pertenece el respectivo profesional una comunicación sobre el particular, para que el colegio adopte las medidas preventivas y disciplinarias que correspondan.



Artículo 9. Responsabilidad funcional

La junta directiva del colegio profesional y las máximas autoridades judiciales y administrativas del sistema de justicia son responsables de cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en la presente ley, bajo responsabilidad funcional.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación de la Ley y adecuación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reglamenta la presente ley, en el plazo de 60 días calendario contados a partir de su vigencia.

Los colegios profesionales adecúan sus disposiciones internas en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la publicación del reglamento de la Ley en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 46-A del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635

Incorpórase un último párrafo en el artículo 46-A del Código Penal, modificado por la Ley 30875, con el siguiente texto:

“Artículo 46-A.- Circunstancia agravante por condición del sujeto activo

[...]

Constituye circunstancia agravante cuando el sujeto activo cometa o participe en la comisión del delito en el ejercicio de su especialidad o



profesión, de manera directa o indirecta en el sistema nacional de justicia”.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cuatro días del mes de febrero de dos mil diecinueve.

*DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República*

*LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República*

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

