

Proyecto de Ley N° 3163/2018-PE

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



Lima, 1 de agosto de 2018

OFICIO N° 161-2018 -PR

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted para saludarlo cordialmente y hacerle llegar los Proyectos de Ley para la Reforma del Sistema de Justicia, que fueron anunciados en el Mensaje a la Nación del 28 de julio del presente, y que han sido aprobados en la Sesión de Consejo de Ministros del día de hoy.

Los Proyectos Ley se detallan a continuación:

- Proyectos de Ley que crean la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.
- Proyecto de Ley que modifica los artículos 16 y 28 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo.
- Proyecto de Ley que incorpora el Título VI "Transparencia en el Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura" al T.U.O. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Proyecto de Ley para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía.
- Proyecto de Ley que crea el Sistema Fiscal Especializado en delitos de corrupción de funcionarios, Lavado de Activos y delitos conexos y modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público.
- Proyecto de Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

Estas propuestas son de la máxima importancia por lo que mucho estaremos se sirva disponer su trámite, según lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Política del Perú.

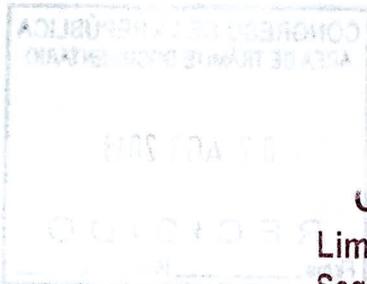
Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

169551/ATD



CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 16 de Agosto del 2010

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3163 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.


.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA EL TÍTULO VI “TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL, MINISTERIO PÚBLICO, CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA” AL T.U.O. DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo Único: Incorpórase el Título VI al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, en los términos siguientes:

TÍTULO VI

TRANSPARENCIA EN PODER JUDICIAL, MINISTERIO PÚBLICO, CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

Artículo 38.- Ámbito de aplicación

El presente régimen legal de transparencia se aplica al Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura.

Artículo 39.- Obligaciones de transparencia

Las entidades que forman parte del sistema de justicia están obligadas a publicar en sus respectivos portales de Transparencia, por lo menos, la siguiente información:

1. La hoja de vida del juez o del fiscal, de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Academia de la Magistratura que incluya la información básica sobre su formación académica y

experiencia laboral, sanciones disciplinarias impuestas, patrimonio conforme a su declaración jurada de bienes y rentas, sentencias, resoluciones o dictámenes emitidos o en las que haya participado como integrante de un colegiado.

2. La declaración jurada de intereses de los jueces, fiscales y, en general, de los miembros del sistema de justicia, que permitan conocer si estuvieran incurso en situaciones en las cuales sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones del cargo.
3. Todas las sentencias judiciales y dictámenes fiscales facilitando su acceso, jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, preferentemente con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable, conforme a los lineamientos y directrices establecidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, y en coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio Público.
4. La relación de las entrevistas y visitas que tenga los jueces y fiscales y, en general, de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura, con indicación del asunto que la haya motivado.
5. Los informes anuales del Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura sobre las actividades realizadas en el marco de sus competencias.
6. Los informes elaborados por las Oficinas de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público o las que hagan sus veces.
7. Los procesos de selección y nombramiento, ratificación y disciplinarios de los jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura.
8. El mapa de la justicia que brinde la información detallada y útil para la generación de políticas públicas en la materia.
9. Acceso al Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional, creado por el Decreto Legislativo N° 1265 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-JUS.

Artículo 40.- Supervisión de la Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos.

La Autoridad Nacional de Transparencia y de Acceso a la Información estará a cargo de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Vigencia

La presente norma entra en vigencia a los treinta (30) días hábiles siguientes de publicada.



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

LEY QUE INCORPORA EL TÍTULO VI "TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL, MINISTERIO PÚBLICO, CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA" AL T.U.O. DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La Constitución de 1993 (artículo 2 inciso 5), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) reconocen el derecho de acceso a la información. La Ley N° 27806, modificada por la Ley N° 27927, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado a través del Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, desarrolla los alcances de la transparencia del Estado y el derecho de acceso a la información pública. Se trata de una norma que fomenta el acceso ciudadano a la información y a la transparencia en las entidades públicas a fin de erradicar la "cultura del secreto".

El acceso a la información pública cuenta con una doble dimensión, individual y colectiva. En la Sentencia N° 1797-2002-HD/TC, el Tribunal Constitucional señaló que *"se trata de un derecho individual en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas"*. En su dimensión colectiva, *"garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que puedan formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática (...)"*.

Según la STC N° 2579-2003-HD/TC *"la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción"*. Todo ello pues el *"principio de publicidad es propio de la cultura de la transparencia"* (STC N° 02814-2008-HD, FJ 9). La transparencia es *"un principio de relevancia constitucional implícita en el modelo de Estado Democrático y social de Derecho y la fórmula republicana de gobierno a que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución. Ahí donde el poder emana del pueblo, como señala la Constitución en su artículo 45, éste debe ejercerse no solo en nombre del pueblo sino de cara a él. La puesta en práctica del principio de transparencia coadyuva a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma como se ejerce la delegación del poder."* (STC N° 06070-2009-HD, FJ 5).

El Estado, en tanto garante de la plena vigencia de los derechos humanos (Constitución, artículo 44), cuenta con una *"obligación de publicar proactivamente información de interés público (obligación de transparencia activa)"*. Ello con la finalidad de *"permitir a las personas conocer sus derechos, la manera de protegerlos y las instituciones estatales encargadas de su garantía, así como otorgar una absoluta transparencia en todos los aspectos atinentes a su funcionamiento"*.



De esta manera, en un Estado democrático la ciudadanía tiene derecho a saber qué hace el Estado y qué medidas viene adoptando y promoviendo para enfrentar y superar los problemas cotidianos y estructurales que se presentan. Lamentablemente, esto no ha venido sucediendo en el sistema de justicia. Pese a la existencia de las normas mencionadas e incluso de una norma especial (Decreto Legislativo N° 1342), la información con la que se cuenta es limitada. Por ello, una de las recomendaciones de la Comisión está destinada a promover la transparencia activa en el sistema de justicia. Para ello, se propone la adición de un título nuevo (Título VI) al Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establezca la obligación de todas las entidades que forman parte del sistema de justicia de garantizar la transparencia y evitar una “cultura del secreto judicial”.

2. PROPUESTA NORMATIVA

La presente propuesta normativa incorpora un régimen legal de transparencia y acceso a la información que se aplica al Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura, a fin que las personas conozcan sus actividades en el ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, se contempla que dichas entidades tengan la obligación de publicar en sus portales de transparencia información de los actores de las mismas, como su formación académica y experiencia laboral, medidas disciplinarias, patrimonio, sentencias o dictámenes emitidos, declaraciones juradas de intereses, jurisprudencia sistematizada, relación de las entrevistas y visitas, entre otras.



Por otro lado, se establece el acceso a la información de los procesos de selección y nombramiento, ratificación y disciplinarios de los jueces y fiscales llevados a cabo por el Consejo Nacional de la Magistratura, con la finalidad de transparentar sus funciones y darle la legitimidad del caso.

Se incorpora también la necesidad de publicar el mapa de la justicia, que constituye una herramienta para el análisis y toma de decisiones que permite al sistema de administración de justicia mejorar su desempeño y resultados. Además esta información servirá para que los usuarios del sistema de administración de justicia puedan ejercer plenamente su derecho de acceso a la justicia.

Asimismo, se contempla la posibilidad de acceder al Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional, para que los ciudadanos puedan tener información sobre la conducta ética y profesional de los abogados.

Además, se establece que la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en la presente propuesta normativa estará a cargo de la Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos.

Finalmente, se señala que la presente norma legal entra en vigencia a los treinta (30) días hábiles siguientes de publicada, a efectos que las entidades puedan implementarla.

3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Numeral 3.1 del Artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que establece lo siguiente:

“Artículo 3°.- Análisis costo beneficio

*3.1 El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
(...)”.*

De acuerdo a lo anterior, el análisis costo beneficio busca asegurar que la propuesta normativa tenga más beneficios que costos, esto es, que sea eficiente. Para tal efecto, en primer lugar, deben identificarse los beneficios, los grupos sociales beneficiados y la magnitud del beneficio; en segundo lugar, se deben identificar los costos, los grupos sociales perjudicados y la magnitud del perjuicio. En ambos casos, es suficiente con analizar los potenciales beneficios y costos, no siendo necesario considerar beneficios y costos concretos.



Al respecto, cabe indicar que no todos los beneficios y costos tienen que medirse en términos monetarios (si la propuesta implicara gastos para el Tesoro Público, si sería relevante tener una aproximación monetaria de dicho gasto), pues habrá situaciones donde el beneficio o el costo será sopesado en términos cualitativos, como sería el caso, por ejemplo, de considerar como beneficio una mayor protección de los derechos humanos. Por tal razón, no es obligatorio efectuar siempre un cálculo matemático exacto, lo que a veces es muy complicado, bastando una aproximación analítica.

Una vez determinada la necesidad de la intervención del Estado, las medidas que se adopten deben ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la que resulta más eficiente para la sociedad¹.

En razón de lo expuesto, se identifica cuáles serían los costos cuantitativos o cualitativos, actuales o potenciales que podría involucrar la aprobación de la propuesta normativa, los cuales sería colocar links webs en los portales institucionales de las entidades públicas vinculadas al proyecto de ley, lo que no implica un costo económico adicional del tesoro público; por el contrario, se estaría ahorrando costos de transacción consistentes en hacer de conocimiento por medios físicos además que cada entidad tiene una oficina de informática que se encarga de la actualización del portal institucional, por lo que no resulta aplicable el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, que señala que los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos

¹ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco (2011). Análisis costo-beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), pp. 103 y 104.

presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

Por otro lado, los beneficios que se proyecta obtener es una forma eficaz de luchar contra la corrupción y contra la "cultura del secreto", permitiendo a la ciudadanía conocer sobre sus autoridades, elevando la posibilidad que se detecte malos manejos en la administración de justicia.

En consecuencia, los costos que implicará la incorporación de medidas de transparencia en el ámbito de la justicia, son sustancialmente menores a las ventajas o beneficios que aportará contar con información completa y actualizada sobre las entidades públicas de mejoramiento de la administración de justicia.

4. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Sobre este punto, debe considerarse lo establecido en el artículo 4° del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 4°.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa."

En ese sentido, con relación al impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional es importante que se precise expresamente en qué aspecto se producirá un cambio en el ordenamiento jurídico de aprobarse la propuesta, y que se enuncien las normas que serán objeto de modificación. Asimismo, si se modifica una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad, precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante un acción normativa.

En tal contexto, la norma desarrolla la relación de la información básica que las entidades que forman parte del sistema de justicia deben hacer transparente, para lo cual incorpora un nuevo título a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual se ha hecho efectuando un análisis del diagnóstico actual, resolviendo la falencia del acceso de la información relevante para la sociedad.



M. Larrea S.