

Lima, 25 de julio de 2018

Usuario: TSALAZARA

Despacho Presidencial

Área de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario

25/07/18 - 19:14:20

Registro: 18-0017471

Clave: 9582

Nota: La recepción NO da conformidad al contenido.

Consultas: www.presidencia.gob.pe

Teléfonos: 3113959 - 6305650



Señor Presidente de la República,

ING. MARTIN VIZCARRA CORNEJO

Presente.-

Estimado Señor Presidente:

Los miembros de la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, que tuvo usted a bien crear mediante la Resolución Suprema No. 142-2018-PCM, publicada el 13 de julio del presente año, cumplimos con hacer entrega a usted de nuestro informe final, titulado "Hacia un Sistema de Justicia Honesto y Eficiente", dentro del plazo de 12 días fijado en dicho dispositivo.

En primer lugar, deseamos agradecer a usted la confianza depositada en nosotros para cumplir esa tarea, en circunstancias de una grave crisis del Sistema de Justicia motivada por revelaciones que han causado indignación en la ciudadanía y agudizado el descrédito de una institución que es fundamental para la vigencia del estado de derecho en nuestro país, sustento indispensable de nuestra democracia y condición para la sostenibilidad del desarrollo y el bienestar de nuestro pueblo.

De acuerdo con el encargo recibido, la Comisión ha concentrado su trabajo en elaborar propuestas de medidas urgentes y concretas para abordar la emergencia y abrir el camino para una reforma que conduzca a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente y libre de corrupción. A ese efecto, presenta diez recomendaciones, con sus correspondientes proyectos legislativos, cuando corresponde.

Dichas recomendaciones son las siguientes:

- **Recomendación N° 1:** Proyecto de Ley Orgánica que crea la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público. Sus respectivos titulares son elegidos por concurso público. Para ello se modifican los artículos pertinentes de las leyes orgánicas y de carrera del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- **Recomendación N° 2:** Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura que modifica los artículos 155 y 156 de la Constitución eliminando el sistema de representación en la elección de los consejeros y reemplazándolo por un concurso público de méritos. Asimismo, se propone cambiar el perfil y composición de sus integrantes. Y, a través de una disposición transitoria, se autoriza la revisión de los nombramientos y ratificaciones realizadas por el Consejo Nacional de la Magistratura cuyos integrantes fueron removidos por el Congreso.
- **Recomendación N° 3:** Aprobar el 28 de julio el Proyecto de Decreto Legislativo elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar ratificando el compromiso político del gobierno de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Asimismo, manifestar el compromiso del Poder Ejecutivo de apoyar la revisión de los procesos penales, lesivos al debido proceso, en favor de las víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes a través del proceso de amparo.

Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia, 25 de julio de 2018

- 
- 
- 
- 
- 
- **Recomendación N° 4:** Disponer que la Oficina de Normalización Previsional - ONP presente, en el término de quince días, un plan de descarga procesal que incluya una evaluación de sus abogados externos, en base a estándares éticos y respetuosos de los derechos de las personas adultas mayores, que han iniciado demandas de amparo y contencioso administrativas correspondientes al régimen del Decreto Ley N° 19990. ~~Asimismo, implementar mecanismos que faciliten el acceso a los expedientes administrativos de pensiones a los jueces y a los pensionistas en tiempo real, a fin de evitar trámites procesales innecesarios.~~
 - **Recomendación N° 5:** Proyecto de Ley que elimina la intervención del Ministerio Público en todos los procesos contencioso administrativos modificando los artículos 16 y 28 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.
 - **Recomendación N° 6:** Concurso público de méritos para seleccionar jueces supernumerarios en el Poder Judicial y fiscales provisionales en el Ministerio Público.
 - **Recomendación N° 7:** Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público y crea la Fiscalía Suprema Anticorrupción en esa entidad.
 - **Recomendación N° 8:** Proyecto de Ley que introduce un nuevo título al Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública delimitando sus alcances en el Sistema de Justicia.
 - **Recomendación N° 9:** Proyecto de Ley que promueve la probidad en el ejercicio profesional de la abogacía.
 - **Recomendación N° 10:** Proyecto de Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

De acuerdo a lo solicitado, la Comisión, como mecanismo de coordinación y articulación, presenta la propuesta de un Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, al más alto nivel político, presidido por usted e integrado por los titulares de las instituciones responsables de llevar a cabo dicha reforma. Asimismo, se propone crear un Consejo Técnico encargado de diseñar, de manera articulada y convergente, los planes y programas de reforma en sus respectivas instituciones y asegurar los recursos técnicos y financieros para llevarlos a cabo, así como un Comité Consultivo integrado por instituciones empresariales, laborales y de la sociedad civil.

La reforma de instituciones, estructuras y sistemas, incluyendo la indispensable incorporación de las nuevas tecnologías y la redefinición de competencias en el sistema judicial, no bastarán para alcanzar el objetivo perseguido si no existe un decidido liderazgo del Jefe del Estado, una poderosa voluntad política que traduzca la reforma de la justicia en una Política de Estado en la que converjan todas las fuerzas políticas e instituciones públicas y privadas, y un financiamiento que haga viable su ejecución y continuidad.

Sin embargo, aún si esas condiciones estuvieran dadas, como toda construcción hecha por el ser humano, su éxito depende, en definitiva, de las personas que plasmarán y actuarán en el nuevo sistema, en todos sus niveles. Y ello nos lleva necesariamente a relieves la formación y valores éticos de esas personas. Este es el aspecto crucial de la reforma y debe dársele la mayor atención, desde las escuelas y facultades de derecho, los gremios profesionales, la indispensable formación especializada de jueces y fiscales, y una carrera meritocrática ajena al compadrazgo y al tráfico de influencias.

Es decir, una cultura corporativa donde la honestidad y el servicio a la comunidad sean los valores supremos y la administración de justicia sea percibida por la ciudadanía como una profesión que dignifica a quienes la desempeñan y digna de atraer a los mejores exponentes de nuestra sociedad.

Confiamos, señor Presidente, que este aporte de su Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia reúna el consenso necesario para, nutriéndose de los informes de las magníficas comisiones e iniciativas que la precedieron en años pasados, como la CERIAJUS y el Acuerdo Nacional por la Justicia, nuestro país pueda lograr el objetivo perseguido de tener un Sistema de Justicia que haga honor a su nombre.

Con nuestra más distinguida consideración y estima personal,



ALLAN WAGNER TIZÓN
Presidente



DELIA REVOREDO MARSANO
Miembro



HUGO SIVINA HURTADO
Miembro



SAMUEL ABAD YUPANQUI
Miembro



EDUARDO VEGA LUNA
Miembro



ANA TERESA REVILLA VERGARA
Miembro



WALTER ALBÁN PERALTA
Miembro



**FERNANDO CASTAÑEDA
PORTOCARRERO**
Secretario Técnico

Hacia un Sistema de Justicia honesto y eficiente

Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia

Allan Wagner Tizón, Presidente
Delia Revoredo Marsano
Hugo Sivina Hurtado
Samuel Abad Yupanqui
Eduardo Vega Luna
Ana Teresa Revilla Vergara
Walter Albán Peralta

**Comisión Consultiva
Resolución Suprema N° 142-2018-PCM**

INDICE

- I. ANTECEDENTES, PROPUESTAS Y REFORMAS INCONCLUSAS**
- II. CONTEXTO ACTUAL. CRISIS Y OPORTUNIDADES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA**
- III. INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA: DESIGNACIÓN DE COMISIÓN CONSULTIVA Y CONVOCATORIA A LEGISLATURA EXTRAORDINARIA.**
- IV. METODOLOGÍA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN**
- V. RECOMENDACIONES: PRIMERAS MEDIDAS PARA UN CAMBIO**
 - 1. Creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.
 - 2. Reforma constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura.
 - 3. Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las mujeres e Integrantes del Grupo Familiar: las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencias
 - 4. Descarga procesal: disminución de procesos de pensiones a cargo de la ONP (Régimen D.L. N° 19990) y exclusión de intervención del Ministerio Público en procesos contenciosos administrativos
 - 5. Selección objetiva de jueces supernumerarios y fiscales provisionales
 - 6. Creación de Fiscalía Suprema Anticorrupción
 - 7. Transparencia y rendición de cuentas en el Sistema de Justicia
 - 8. Medidas para promover la ética en los abogados
 - 9. Creación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.
- VI. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTA DE CAMINO A SEGUIR**
 - 1. La necesidad de una reforma constitucional y legal para institucionalizar los cambios
 - 2. La sostenibilidad de los cambios iniciados: determinación de una agenda más amplia.
 - 3. Una crisis del sistema judicial que resulta imprescindible superar

ANEXOS

ANEXO A: PROYECTOS NORMATIVOS

- 1. Proyectos de Ley que crea la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y en el Ministerio Público
- 2. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura
- 3. Proyecto de Ley que modifica el Texto Único Ordenado del Proceso Contencioso Administrativo
- 4. Proyecto de Ley que crea la Fiscalía Suprema Anticorrupción
- 5. Proyecto de Ley que incorpora el Título VI al Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública "Transparencia en el sistema de justicia"
- 6. Proyecto de Ley para Incentivar la Probidad en el Ejercicio de la Abogacía
- 7. Proyecto de Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia

ANEXO B: REUNIONES REALIZADAS

I. ANTECEDENTES. PROPUESTAS Y REFORMAS INCONCLUSAS

A lo largo del presente siglo –y también durante el anterior¹–, se han formulado diversas propuestas destinadas a reformar el sistema de justicia ante la crisis estructural que atraviesa y que han incluido propuestas de reforma constitucional. Así por ejemplo, el Informe elaborado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional creada mediante Decreto Supremo N° 018-2001-JUS, de 26 de mayo del 2001, promulgado por el entonces presidente Valentín Paniagua, fijaba lineamientos para la reforma del “servicio de justicia”². Posteriormente, la Ley N° 27600, publicada el 16 de diciembre del 2001, propuso la reforma total de la Constitución. En julio del 2002, la Comisión de Constitución presentó al Pleno del Congreso de la República un proyecto que introducía propuestas de reforma constitucional de los órganos integrantes del sistema de justicia³. Tales propuestas nunca prosperaron.

De otro lado, el **Acuerdo Nacional**, cuya suscripción se realizó el 22 de julio del 2002 con la participación del entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo, y los principales representantes de las organizaciones políticas y la sociedad civil, aprobó por consenso treinta y cinco políticas de Estado. Una de ellas, la Política de Estado veintiocho plantea contar con un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, y tiene por objetivo garantizar la “Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial”⁴.

En este contexto, la Ley N° 28083, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 04 de octubre del 2003, creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – **CERIAJUS**. Estuvo conformada por el Presidente del Poder Judicial, quien la presidió; el Fiscal de la Nación; el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura; un representante del Tribunal Constitucional; el Presidente de la Academia de la Magistratura; el Ministro de Justicia; el Defensor del Pueblo; dos representantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República; cinco miembros elegidos por las instituciones de la sociedad civil participantes en el Foro del Acuerdo Nacional; un representante de los Colegios de Abogados del Perú y un representante de las Facultades de Derecho designado por los decanos de las tres universidades públicas y las tres privadas con facultades de derecho más antiguas.

La referida Comisión, dentro de los ciento ochenta días contados desde su instalación, elaboró el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia de fecha 23 de abril de 2004, que contemplaba ocho áreas específicas o “temas-problema”. Es decir, acceso a la justicia; políticas anti-corrupción, ética y transparencia; modernización y gestión del despacho; recursos humanos; gobierno, administración y presupuesto; predictibilidad y jurisprudencia; reforma del sistema penal y adecuación normativa que incluía la reforma constitucional y leyes orgánicas. Según el Plan, “no basta reformar el Poder Judicial o el Ministerio Público. (...) es indispensable e

¹ El objetivo del presente Informe no es hacer un recuento de todas las propuestas de reformas de la justicia presentadas a lo largo de la historia. Si se desea profundizar en dicho tema, se puede revisar: PÁSARA Luis, “Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo”, Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014, p. 133-193, y HAMMERGREN Linn, “La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras”, en PÁSARA Luis (compilador), “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”, México: UNAM, 2004, pp. 289-333.

² Dicho informe se entregó al Presidente de la República el 16 de julio del 2000. MINISTERIO DE JUSTICIA, “Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú”, Lima, julio, 2001. pp. 61-70.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, “Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Periodos 2001 – 2002; 2002 – 2003”, Lima, 2003, pp.73-75.

⁴ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/28-plena-vigencia-de-la-constitucion-y-de-los-derechos-humanos-y-acceso-a-la-justicia-e-independencia-judicial/>

*impostergable para mantener las bases de nuestra organización política democrática, una refundación del sistema de justicia. Esto equivale, literalmente, a volverla a hacer*⁵. Hasta el momento, ha sido el esfuerzo más importante de propuestas de reforma de la justicia en el país. Si bien algunas propuestas específicas llegaron a concretarse, otras ni siquiera fueron tomadas en cuenta ni debatidas.

Asimismo, el entonces Presidente de la Corte Suprema, contando con el respaldo de la Sala Plena de dicha institución, instaló el 21 de noviembre del 2003 el Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia, que presentó el 12 de abril del 2004 el **Informe Final del Acuerdo Nacional por la Justicia "Políticas de Estado para el cambio estructural en el Poder Judicial"**. Dicho Informe formuló seis recomendaciones a ser implementadas por el Poder Judicial y la sociedad civil.

Por su parte, el año 2006, la Defensoría del Pueblo aprobó el **Informe Defensorial N° 109**, *"Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán"*. En dicho Informe se formularon importantes recomendaciones respecto a diez aspectos básicos: acceso a la justicia, formación y capacitación de los operadores del sistema de justicia, fortalecimiento de la independencia judicial, órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, Corte Suprema, tutela jurisdiccional sin corrupción, proceso sin dilaciones indebidas, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial, protección del usuario del servicio de justicia, y reforma en las cortes superiores. Señalaba que *"los problemas de la justicia no deben centrarse en la carencia de recursos financieros ni en el incremento del personal."* Y agregaba que lo importante es *"(...) generar consensos básicos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán"*.⁶

Durante el gobierno actual, se constituyó el **Acuerdo Nacional por la Justicia** integrado por los titulares de las instituciones que conforman el sistema de justicia. Inició sus acciones el 2 de noviembre de 2016. El referido acuerdo fue suscrito por el entonces Presidente del Poder Judicial, Víctor Ticona Postigo; el ex - Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde; el entonces Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, Guido Águila Grados; la ex - Ministra de Justicia y Derechos Humanos, María Soledad Pérez Tello; y el ex - Presidente de la Academia de la Magistratura, Josué Pariona Pastrana⁷. A la fecha, según hemos sido informados, se ha reunido en trece oportunidades.

II. CONTEXTO ACTUAL. CRISIS Y OPORTUNIDADES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Pese a todos los esfuerzos realizados –algunos de mayor envergadura y solidez que otros– la crisis del sistema de justicia en el país continúa. Se ha hecho pública gracias a la divulgación de diversos audios por parte de periodistas de investigación y medios de comunicación⁸, cuya valiosa labor se encuentra amparada por la Constitución y los tratados sobre derechos humanos que reconocen las libertades de expresión, información y la reserva y protección de las fuentes de información. El rol cumplido por el periodismo de investigación, así como el de los policías, fiscales y jueces que autorizaron judicialmente la interceptación de comunicaciones y vienen realizando una investigación, ha resultado fundamental para evidenciar lo sucedido. Las instituciones de control a cargo del Ministerio Público, del Poder Judicial y, ciertamente, del Consejo

⁵ CERIAJUS, "Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia", Lima, 23 de abril de 2004, p. 24.

⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, "Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú", Informe N° 109, Lima, 2006, p.31.

⁷ <https://www.minjus.gob.pe/acuerdo-nacional-por-la-justicia-3/>

⁸ IDL REPORTEROS, "Corte y corrupción", en <https://idl-reporteros.pe/>

de la Magistratura demostraron su incapacidad para detectar lo sucedido. Si no se hubieran revelado los audios todo continuaría igual.

La prisión preventiva del Presidente de la Corte Superior de Justicia del Callao, la suspensión de un cuestionado juez supremo, la remoción de todos los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura, los impedimentos de salida del país de altos funcionarios del sistema de justicia, la renuncia presentada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los audios difundidos del nuevo Fiscal de la Nación, la renuncia del ex - ministro de justicia, entre otros, constituyen ejemplos de la crisis que estamos atravesando y de la necesidad y urgencia de un cambio. El propio Consejo Ejecutivo del Poder Judicial se ha visto impulsado a declarar en emergencia al Poder Judicial por un plazo de noventa días, solicitando la intervención de la Contraloría General de la República.

Se ha evidenciado la corrupción, el tráfico de influencias, la existencia de redes articuladas al interior de las instituciones del sistema de justicia, la presencia de intereses políticos y económicos y, en general, el poco interés por un servicio de justicia de cara a la ciudadanía. Y es que en muchas ocasiones las personas que acceden al sistema de justicia, sufren una doble afectación a sus derechos por el mal servicio que se les brinda. Ello contribuye a la percepción ciudadana de una justicia lenta, deshumanizada, corrupta, formalista que genera que las personas que acuden a ella se sientan doblemente victimizadas. Las marchas convocadas por colectivos de la ciudadanía exigiendo una reforma así lo evidencian.

Hasta la fecha no ha existido una decisión política real de los actores involucrados por un cambio efectivo. Más allá de las buenas intenciones, hemos podido apreciar esfuerzos aislados y desarticulados, sin resultados susceptibles de ser medidos objetivamente. La realidad ha ratificado que *"Hace falta voluntad política de todos los involucrados en el servicio de justicia para implementar la reforma. En 2004 el plan de la CERIAJUS no fue suficiente. Faltó la voluntad política (...) "*⁹. Es decir, la mayoría de las propuestas elaboradas para enfrentar los problemas estructurales de la justicia nunca se pudieron concretar. La debilidad institucional y estructural que existe en el país, lamentablemente encuentra en la justicia un ejemplo concreto.

Y es que no decimos nada nuevo cuando reconocemos que *"(...) con una reforma del sistema de justicia hay ganadores y perdedores, situados tanto dentro como fuera de él."*¹⁰ Existen personas interesadas en que el sistema actual no cambie. La infiltración política y económica era un secreto a voces. Tal como está les resulta útil y funcional. Y para ello desarrollan diversos *"discursos"* o *"argumentos"* destinados a impedir, dificultar o retrasar un cambio. Muchas veces las formalidades legales son utilizadas como pretexto para mantener la situación actual. Incluso cuestionan de raíz toda propuesta en vez de aportar ideas para mejorarla. En una situación como la que atraviesa el país, resulta indispensable la unidad de todos los peruanos y peruanas para adoptar las primeras medidas que nos conduzcan a un cambio. Para ello, un factor indispensable es el consenso de todos los actores involucrados, especialmente la clase política, que permita avanzar con firmeza. Es imposible crecer económicamente en forma sostenida sin una institucionalidad sólida de nuestro sistema de justicia.

Coincidimos cuando se afirma que *"El desafío es llegar a un acuerdo más amplio sobre lo que está mal, qué es lo que se puede y debe remediar, y cómo hacerlo mejor. Dos importantes obstáculos para alcanzar estos objetivos son: (i) la falta de una buena información empírica y de comprensión sobre el verdadero desempeño del sector, y (ii)*

⁹ DE BELAUNDE Javier, "El Poder Judicial: la reforma siempre pendiente", en PÁSARA Luis (editor), "Perú en el siglo XXI", Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008, p.149.

¹⁰ PÁSARA Luis, "Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo", Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014, p. 186.

la cada vez mayor resistencia de los principales participantes institucionales a planificar de manera conjunta.”¹¹ La Comisión ha podido constatar la ausencia de esta información empírica uniforme y articulada. Por ello, se ha tratado de contar con la mayor información posible en el breve plazo establecido para nuestra labor. Además, hemos constatado la ausencia de una planificación conjunta y concertada.

III. INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA: DESIGNACIÓN DE COMISIÓN CONSULTIVA Y CONVOCATORIA A LEGISLATURA EXTRAORDINARIA.

La crisis actual ha desnudado lo que se sabía pero que carecía de evidencias concretas. Lo sucedido ha abierto un espacio para el cambio. Este no puede lograrse de la noche a la mañana. Hay que aprovechar la experiencia con la que ya se cuenta y tratar de superar los obstáculos que se conocen. En este contexto, el Presidente de la República, a través de la **Resolución Suprema N° 142-2018-PCM**, publicada el viernes 13 de julio del presente año, creó la Comisión Consultiva denominada “*Comisión de Reforma del Sistema de Justicia*”, dependiente de la Presidencia de la República (artículo 1).

Tiene por objeto 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 (artículo 2). Agrega que a los doce días de su instalación, la Comisión presentará al Presidente de la República un **informe con recomendaciones** de medidas urgentes y concretas para la reforma del sistema de justicia. Dicho informe incluirá la propuesta de creación de un mecanismo de coordinación y articulación de los diversos actores del sistema de justicia, que garantice la sostenibilidad de una reforma integral (artículo 6).

La Comisión, integrada por Allan Wagner Tizón, quien la preside; Delia Revoredo Marsano; Hugo Sivina Hurtado; Samuel Abad Yupanqui; Eduardo Vega Luna; Ana Teresa Revilla Vergara y Walter Albán Peralta, se instaló el viernes 13 de julio en Palacio de Gobierno con la presencia del Presidente de la República. Ha sesionado todos los días desde esa fecha hasta la entrega de su Informe al Presidente de la República el miércoles 25 de julio, dentro del plazo de doce días establecido.

Durante el trabajo de la Comisión y ante la crisis de legitimidad del Consejo Nacional de la Magistratura, el Presidente de la República convocó al Congreso a través del Decreto Supremo N° 076-2018-PCM de 17 de julio de 2018 a legislatura extraordinaria “*a fin de que se debata: la remoción de todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, en aplicación del artículo 157 de la Constitución Política del Perú*”¹².

Luego del Informe N° 001-2017- 2018-CJDH/CR aprobado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República¹³, el 20 de julio el Pleno del Congreso a través de la Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR acordó por unanimidad remover a los consejeros Orlando Velásquez Benítez, Sergio Iván Noguera Ramos, Julio Atilio Gutiérrez Pebe, Baltazar Morales Parraguez, Hebert Marcelo Cubas, Guido Águila

¹¹ HAMMERGREN Linn, “La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras”, en PÁSARA Luis (compilador), “En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina”, México: UNAM, 2004, p. 328.

¹² **Artículo 157.-** Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

¹³ Según la Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR “el Informe N° 001-2017- 2018-CJDH/CR, ha señalado que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura han menoscabado la dignidad del cargo y generado el desprestigio del Consejo Nacional de la Magistratura, han infringido el principio democrático, han vulnerado el estado constitucional de Derecho y han quebrantado las reglas constitucionales de convivencia política, configurándose causa grave conforme al artículo 157 de la Constitución Política del Perú”.

Grados y Maritza Aragón Hermoza, conforme a lo dispuesto por el citado artículo de la Constitución.

IV. METODOLOGÍA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

Existieron dos aspectos centrales que se tomaron en cuenta para el diseño de la metodología de trabajo de la Comisión. Por un lado, el objetivo trazado: formular medidas urgentes y concretas para reformar el sistema de justicia, incluyendo la propuesta de creación de un mecanismo de coordinación y articulación de los diversos actores del sistema de justicia. Y de otro, el plazo de doce días establecido por la Resolución Suprema N° 142-2018-PCM. Es decir, un breve plazo en el cual no era factible proponer una reforma completa que incorpore todas las medidas necesarias para una reforma integral de la justicia en el país, con el cronograma y el presupuesto necesarios. Recuérdese que la Ley N° 28083, otorgó a la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS, un plazo de ciento ochenta días para formular el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Por ello, la Comisión se ha concentrado en proponer las primeras medidas para un cambio.

Tomando en cuenta lo anterior, la Comisión ha revisado todas las propuestas mencionadas en el primer apartado del presente Informe, los diversos documentos y propuestas remitidos por instituciones y personas a las que agradecemos sus importantes aportes, así como un número importante de proyectos de ley presentados al Congreso de la República en los últimos años. Además, la Comisión ha realizado diversas reuniones de trabajo con los principales actores involucrados¹⁴. De esta manera, se ha podido comprobar el interés ciudadano por un cambio y la expectativa que ha generado el trabajo de la Comisión. También es consciente que *"No existe un diseño de reforma modelo. (...), las reformas factibles solo pueden ser diseñadas de cara a la situación del país donde debe alcanzar resultados"*¹⁵.

Resulta importante tomar en cuenta algunas opiniones de expertos sobre los procesos de reforma de la justicia que se han llevado a cabo en América Latina. La Comisión comparte la opinión según la cual: *"Se puede concordar en que las reformas dependen de cuatro elementos: un buen diagnóstico de los problemas que deben ser resueltos; la elección de soluciones apropiadas; la aptitud para ponerlas en ejecución; y la capacidad para vencer la oposición al cambio."*¹⁶. Y, además, que es *"(...) recomendable que cualquier programa de reformas empiece poniendo énfasis en las quejas de los ciudadanos (...) y vincular directamente cualquier inversión y actividad futuras con su mejoramiento."*¹⁷

Por ello, el trabajo de la Comisión no ha pretendido efectuar un nuevo diagnóstico del sistema de justicia en el Perú. Se ha basado en los trabajos ya existentes¹⁸, y en la escasa información estadística con la que se cuenta. La crisis de legitimidad del sistema de justicia, que reconocen los diversos diagnósticos, ha quedado evidenciada con las revelaciones efectuadas gracias a la labor de los medios de comunicación.

¹⁴ Se llevaron a cabo reuniones con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, la Jefa de la Oficina de Control de la Magistratura, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministro del Interior, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera, representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros.

¹⁵ PÁSARA Luis, "Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo", Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014, p. 276.

¹⁶ PÁSARA Luis, "Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo", Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014, p. 179.

¹⁷ HAMMERGREN Linn, Ob. Cit., pp. 331-332.

¹⁸ Cfr. SECRETARÍA TÉCNICA. COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, "Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico Interinstitucional", Lima: CAJ, 2004.

A partir de las consideraciones expuestas, la Comisión ha seleccionado los aspectos clave para el inicio de una reforma.

V. RECOMENDACIONES: PRIMERAS MEDIDAS PARA UN CAMBIO

En atención a lo anterior, la Comisión ha seleccionado los temas que estima necesario implementar para proceder a un cambio, evitando planteamientos generales y tratando de efectuar recomendaciones concretas con su respectiva fundamentación que culminan, cuando corresponda, con una propuesta normativa o medidas de otra naturaleza. Ello debe ir de la mano con el firme compromiso del Poder Ejecutivo de priorizar el presupuesto público en la ejecución de tales propuestas. No se trata de un gasto público sino de una inversión en institucionalidad.

Se reitera que cada una de las propuestas aquí formuladas requiere del consenso necesario con las fuerzas políticas presentes en el Congreso de la República, así como el compromiso por un cambio de parte de los diversos actores que conforman el sistema de justicia.

Además, el desarrollo de las propuestas considera necesario incorporar un enfoque de género en el sistema de justicia. Se trata de más del cincuenta por ciento de la población del país (50.8%, según datos del INEI¹⁹) que encuentra en el acceso al sistema de justicia una doble forma de victimización, especialmente cuando se trata de violencia contra la mujer.

A continuación, se desarrollan las propuestas a la que ha arribado la Comisión. Se debe indicar que el texto normativo propuesto que incluye la exposición de motivos y la fórmula legal forma parte del **ANEXO A** del presente Informe.

1. Creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.

Recomendación N° 1: Proyecto de Ley Orgánica que crea la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público. Sus respectivos titulares son elegidos por concurso público. Para ello se modifican los artículos pertinentes de las leyes orgánicas y de carrera del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Como recientemente lo ha indicado el Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, *"la corrupción judicial tiene un costo para el Perú que podría superar los cuatro mil millones de soles; además que deteriora la competitividad y desarrollo del país."*²⁰ Pese a ello, conforme lo recuerda un Informe elaborado por el Acuerdo Nacional por la Justicia (julio, 2017): *"No existe un diagnóstico situacional integral y actualizado sobre la corrupción, lo cual dificulta la identificación de las causas y los desafíos más graves vinculados a la corrupción que afectan a las instituciones de justicia. Existe un marco normativo y una política institucional en las instituciones del SAJ, en los cuales confluyen una multiplicidad de órganos e instituciones encargadas del control disciplinario de magistrados y fiscales sin que existan mecanismos formales de coordinación entre ellos".*

²¹

¹⁹ <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-del-peru-totalizo-31-millones-237-mil-385-personas-al-2017-10817/>

²⁰ <http://www.sni.org.pe/sni-corrupcion-judicial-le-cuesta-al-peru-cuatro-mil-millones-soles/>

²¹ https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/06_Acuerdo-Nacional-por-la-Justicia-Nota-conceptual-para-difusi%C3%B3n.pdf

En efecto, en la actualidad el diseño normativo del control interno respecto a las conductas de jueces y fiscales es complejo, intervienen diversos organismos y no ha podido enfrentar los graves casos de corrupción que se han detectado. Con mayor detalle, una jueza superior que en su momento formó parte de la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA, lo describe señalando que “se ha regulado un control disciplinario que presenta ciertas peculiaridades en atención al grado del juez y el tipo de sanción a imponerse”. Y agrega:

*“(…) tratándose de jueces de paz letrados, jueces especializados o mixtos y jueces superiores, la competencia es exclusiva del Poder Judicial, siempre que las sanciones que se impongan sean las de amonestación, multa y suspensión. Se trata de un **control interno**, por cuanto se realiza en la misma esfera de la institución en la que se desenvuelven los jueces sometidos a control.*

*Si la infracción (...) amerita la sanción de destitución, se establece un modelo con **control mixto**, por cuanto intervienen tanto el Poder Judicial como el CNM. En este caso, el procedimiento disciplinario se inicia y tramita ante el órgano de control del Poder Judicial y solo si este considera que la falta imputada merece la sanción de destitución, (...), remite los actuados al CNM.*

*Finalmente, si la infracción (...) es imputable a los jueces de la Corte Suprema, la competencia es exclusiva del CNM, configurándose un modelo de **control externo**. (...) solo si –concluido el procedimiento disciplinario ante el CNM– este considera que la responsabilidad se encuentra acreditada, pero merece la imposición de una sanción menor a la de destitución, (...) devuelve los actuados al Poder Judicial.”²²*

Por su parte, en el Ministerio Público, el control está a cargo de la Fiscalía Suprema de Control Interno y de la Junta de Fiscales Supremos. Además, cuenta con Oficinas Desconcentradas de Control Interno del Ministerio Público, lideradas por un Fiscal Superior.

Además, hay que considerar que de acuerdo con la Constitución (artículos 99 y 100)²³ los jueces y fiscales supremos cuentan con un tratamiento especial si la conducta imputada constituye un delito de función (“*antejuicio*”) o una infracción de la Constitución (“*juicio político*”). Es decir, tratándose de un delito cometido por un juez o un fiscal supremo el Congreso de la República debe previamente intervenir para determinar si la denuncia pasa al Ministerio Público y al Poder Judicial, o si ella se archiva. En estos casos el criterio no ha sido necesariamente jurídico.

Así por ejemplo, tratándose de la denuncia constitucional presentada por el Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde, contra un ex – magistrado del Tribunal Constitucional por la presunta comisión del delito de cohecho pasivo específico al resolver el habeas corpus presentado por Roberto Torres Gonzales, ex - Alcalde de Chiclayo (Exp. N° 04298-2012-PA/TC), la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso

²² CASTAÑEDA OTSU Susana Ynes, “Responsabilidad disciplinaria de los jueces”, Lima: Jurista Editores, 2012, pp. 527-528.

²³ **Artículo 99.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

archivó el caso sin mayor trámite (junio 2016), con lo cual el caso no pudo ser investigado por el Poder Judicial (Denuncia Constitucional N° 369) ²⁴.

Desde la propuesta formulada por la CERIAJUS se planteaba la creación de una "Unidad Anticorrupción", así como una "Unidad de Investigación patrimonial y financiera" para revisar el movimiento patrimonial de los jueces y fiscales. Asimismo, se proponía potenciar la "Unidad de atención de quejas ciudadanas" y la transparencia judicial para que todas las resoluciones se publiquen y sean de fácil acceso.

En este contexto, la Comisión estima conveniente un cambio sustantivo, que permita:

- a) Contar con un organismo de control interno en el Poder Judicial y el Ministerio Público distinto al que existe en la actualidad, que cuente con una Autoridad Nacional de Integridad y Control cuyo titular sea elegido por concurso público de méritos.
- b) Introducir la práctica del "Compliance público" en materia de justicia y promover un control preventivo y no solo posterior, identificando previamente las áreas posibles de riesgo, tal como se desarrolla en los proyectos de leyes orgánicas respectivos.

Asimismo, la Comisión estima conveniente proponer una reforma constitucional y legal que permita el acceso directo al secreto bancario y a la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera - UIF, información que sería compartida con los organismos de control del sistema de justicia que se proponen en el presente Informe. Una fórmula legal podría contar con la siguiente redacción:

Artículo Primero.- Modifíquese el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución Política, en los términos siguientes:

"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, de una comisión investigadora del Congreso o la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú, con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

Artículo Segundo.- Modifíquese el artículo 3-A° de la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera -Perú, en los términos siguientes:

"Artículo 3-A.- Acceso **directo** al secreto bancario y la reserva tributaria

La información sobre secreto bancario y reserva tributaria a la que accede la UIF-Perú para fines de inteligencia financiera solo puede ser utilizada en la investigación de los hechos que la motivaron y compartida con las autoridades competentes, encontrándose el titular y el personal de la UIF-Perú que hubiere tomado conocimiento de esta información, sujetos al deber de reserva de información, previsto en el artículo 372 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y el deber de reserva, previsto en el artículo 12 de la Ley, bajo responsabilidad."

²⁴ <https://portal.mpfj.gob.pe/descargas/normas/r43615.pdf>. Votaron por la improcedencia de la acusación los congresistas Javier Velásquez Quesquén, Enrique Wong, Santiago Gastañudi y José León. Votaron a favor de la acusación los congresistas Rolando Reátegui y Mario Falconí. El Presidente de la Subcomisión, Víctor Andrés García Belaunde se abstuvo.

2. Reforma constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura.

Recomendación N° 2: Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura que modifica los artículos 155 y 156 de la Constitución eliminando el sistema de representación en la elección de los consejeros y reemplazándolo por un concurso público de méritos. Asimismo, se propone cambiar el perfil y composición de sus integrantes. Y, a través de una disposición transitoria, se autoriza la revisión de los nombramientos y ratificaciones realizadas por el Consejo Nacional de la Magistratura cuyos integrantes fueron removidos por el Congreso.

Una reforma del sistema de justicia no solo requiere contar con "*buenas leyes*" sino fundamentalmente con "*buenos jueces y fiscales*"²⁵; para ello es indispensable contar con una institución que los seleccione y evalúe. El Consejo Nacional de la Magistratura, introducido por la Constitución de 1993, se aprobó con expectativas pero ha perdido toda legitimidad. Nombra jueces y fiscales, los ratifica cada siete años y puede destituirlos. Se creó para despolitizar los nombramientos de jueces y fiscales, evitando la intervención del Ejecutivo y del Congreso en su designación, como sucedía en la Constitución anterior (1979).

Los Consejos de la Magistratura aparecen en Europa²⁶ y se trasladan a América Latina. Marcan la diferencia con el modelo norteamericano, por ejemplo, donde los jueces son designados por el Presidente con aprobación del Senado. La Constitución de 1993, para garantizar su independencia e imparcialidad, evitó la presencia del Ejecutivo y del Congreso en su conformación. Conforme al texto constitucional vigente lo integran siete miembros elegidos, por cinco años, por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, las universidades nacionales y particulares, los Colegios de Abogados y los demás Colegios Profesionales. Este modelo ha fracasado.

En la experiencia comparada, existen consejos integrados mayoritariamente por jueces y aquellos que tienen una composición plural²⁷. También varía el número de sus integrantes. En el Perú, la Comisión de Reforma Constitucional del Poder Judicial (1993) y el Colegio de Abogados de Lima, propusieron una conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, distinta a la Carta de 1979, que inspiró la ponencia de la mayoría cuando se elaboró la Constitución de 1993. En un momento se pretendió retroceder -sin éxito- a una elección por el Ejecutivo, el Congreso y la Corte Suprema²⁸.

Desde hace algún tiempo se viene planteando la necesidad de una reforma del Consejo Nacional de la Magistratura²⁹. Si bien no existe una fórmula perfecta, la Comisión propone una reforma constitucional de los artículos 155 y 156 de la Constitución en los términos siguientes:

- a) Modifica la actual conformación de los integrantes del Consejo y la reemplaza por una elección por concurso público de méritos a cargo de una Comisión Especial integrada por los órganos que forman parte del sistema de justicia y con el apoyo técnico de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Asimismo, cambia el perfil y composición de los integrantes del Consejo

²⁵ ATIENZA Manuel, "Virtudes judiciales. Sobre la selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho", en "Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos", México: Porrúa - UNAM, 2004, p. 19.

²⁶ ZAFFARONI Eugenio Raúl, "Estructuras judiciales", Buenos Aires: Ediar, 1994, pp. 217 y ss.

²⁷ SAGUES Néstor, "El Tercer Poder. Notas sobre el perfil político del Poder Judicial", Buenos Aires: LexisNexis, 2005, p. 267.

²⁸ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO, "Diario de Debates", Pleno, Tomo II, p. 1375

²⁹ SILVA DEL CARPIO Cruz, "Paren la farsa. Apuntes sobre la elección y la fiscalización a los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura", Lima: Instituto de Defensa Legal Justicia Viva, 2016, pp. 103 y ss.

- b) Mantiene sus funciones de selección, ratificación y destitución de jueces y fiscales.
 - c) Aplicando los principios de igualdad, no discriminación y de participación igualitaria de mujeres y hombres en la selección de las personas que forman parte del sistema de justicia, se propone una participación equilibrada de ambos sexos. A manera de ejemplo, el Estatuto de la Corte Penal Internacional dispone que los Estados Partes al seleccionar a los magistrados deben tener en cuenta que en su composición haya una *"representación equilibrada de magistrados mujeres y hombres"* (Artículo 36, numeral 8, literal a, iii).
 - d) Encarga al nuevo Consejo Nacional de la Magistratura la revisión de los nombramientos y ratificaciones efectuadas por el anterior.
- 3. Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las mujeres e Integrantes del Grupo Familiar: las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencias**

Recomendación N° 3: Aprobar el 28 de julio el Proyecto de Decreto Legislativo elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar ratificando el compromiso político del gobierno de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Asimismo, manifestar el compromiso del Poder Ejecutivo de apoyar la revisión de los procesos penales, lesivos al debido proceso, en favor de las víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes a través del proceso de amparo.

El Estado peruano ha aprobado la *"Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer"* (CEDAW), a través de la Resolución Legislativa N° 23432 de 04 de junio de 1982, que constituye un tratado sobre derechos humanos y, por tanto, tiene jerarquía constitucional. En su artículo 2 inciso c) señala que los Estados partes *"convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer"* y se comprometen a *"c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación"*.³⁰

El 2 de abril de 1996, Perú ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26583 del 11 de marzo del mismo año. En su preámbulo reconoce que la violencia contra las mujeres *"es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (...)"*. Establece el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado (Artículo 3). De acuerdo con sus alcances, los Estados Partes convienen en adoptar, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Entre ellas: establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas

³⁰ Asimismo, su artículo 5 literal a) precisa que: *"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: (...) a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;"*

de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; así como, establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

En este contexto, la Ley N° 28983 Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, publicada el 16 de marzo del 2007, dispone:

"Artículo 7.- De los lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia, los siguientes:

- a) Garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, impulsándose la modificación de concepciones, actitudes y valores discriminatorios de los operadores de justicia.*
- b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.*
- c) Desarrollar programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incorporando en dichos programas, contenidos sobre género, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres y hombres."*

En la actualidad, existe una "Comisión de Justicia de Género" en el Poder Judicial cuyo Plan de Actividades tiene como uno de sus objetivos generales implementar la transversalización del enfoque de género en la planificación institucional y en los procesos internos (Resolución Administrativa N° 088-2017-CE-PJ, publicada el 29 de marzo de 2017). No sucede lo mismo en el Ministerio Público.

Las citadas normas, la reciente creación de una Comisión en el Poder Judicial y el contexto de violaciones a los derechos de las mujeres, evidencian que "[l]a aplicación de la justicia tiene que tomar en consideración la cuestión de género desde un enfoque transversal propiciando la incorporación de métodos que incluyan la igualdad en la resolución de conflictos en los sistemas judiciales nacionales, (...)"³¹. Sin embargo, los esfuerzos realizados resultan claramente insuficientes. En Colombia, por ejemplo, la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, cuenta con lineamientos plasmados en el documento titulado: "Criterios de equidad para una administración de justicia con perspectiva de género"³². Esto aún no sucede en nuestro país.

Según información proporcionada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el año 2017 los Centros de Emergencia Mujer a cargo del citado Ministerio atendieron 95,317 casos de violencia contra la mujer y otros integrantes del grupo familiar. Y entre los meses de enero a abril del presente año se atendieron 40,212 casos. Tratándose de los casos de feminicidio las cifras evidencian la grave situación que afecta a las mujeres: el 2017 se presentaron 121 casos de feminicidio y 247 casos de tentativa del mismo delito. Entre enero y de 2018 ocurrieron 70 feminicidios³³. Uno de los casos más graves ha sido el de Eyvi Agreda, una joven de 22 años víctima de feminicidio. Su agresor le roció combustible y prendió fuego cuando estaba en un ómnibus de servicio público en el distrito de Miraflores. Según el Observatorio Nacional de la Violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar del Ministerio de la Mujer y Poblaciones

³¹ ETXEBARRIA Ane, "Género y Poderes Judiciales: Panorama de América Latina", Centro Regional de Servicios PNUD para América Latina y el Caribe, 2011, p.8.

³² <http://colombia.unfpa.org/es/publicaciones/criterios-de-equidad-para-una-administraci%C3%B3n-de-justicia-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero>

³³ <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=39>

Vulnerables *"En el Perú cada mes 10 mujeres son víctimas de feminicidio. La causa principal es el machismo que considera a las mujeres propiedad de los varones y usa la violencia para controlarlas"*³⁴.

Lamentablemente, cuando se formulan las denuncias se inicia una ruta que victimiza nuevamente a la mujer agredida: el sistema de justicia termina favoreciendo al agresor y, en definitiva, permite su impunidad. El reciente testimonio publicado por una conocida periodista víctima de violencia física y psicológica así lo evidencia.³⁵

3.1. Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra la Mujeres

En este contexto, resulta indispensable implementar un sistema de justicia especializado en violencia de género para la aplicación de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los otros integrantes del grupo familiar. Se justifica para atender las denuncias que se presentan y evitar la reincidencia que en la mayoría de los casos deviene en riesgo de feminicidio. La realidad así lo exige. De otro lado, debe articularse la asesoría legal que se brinda a través de los Centros de Emergencia Mujer con la defensa legal gratuita del Ministerio de Justicia y contar con un equipo de abogados y abogadas del Estado especializados en la defensa de las mujeres. Asimismo, contar con el respaldo efectivo del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Nacional para su implementación.

Ello con la finalidad de fortalecer la prevención, atención, protección y asistencia legal, psicológica y médica, y la recuperación de las mujeres víctimas de violencia. En la regulación y tratamiento de la violencia de género es imprescindible que los países *"promuevan en mayor medida la prevención, fortalezcan la institucionalidad de respuesta a las víctimas, las medidas que eviten la revictimización, y que impidan ante todo el incremento del riesgo para la vida, seguridad y en general los derechos de las mujeres y de sus hijos"*³⁶.

Desde el Poder Ejecutivo se ha promovido la aprobación de la Ley N° 30823, publicada el 20 de julio, que delega la facultad de legislar para fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar y crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra la Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (Artículo 2, literal b, numeral 4).

La Comisión considera que los aspectos centrales que debería contener el Decreto Legislativo, cuya elaboración corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que se dicte al amparo de la delegación de facultades serían:

- a) Determinar las instituciones que formarán parte de este sistema especializado. A juicio de la Comisión, debería comprender al Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La Academia de la Magistratura deberá implementar un módulo especializado para capacitar a los jueces, fiscales y al personal jurisdiccional que forme parte del sistema, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

³⁴ <https://observatorioviolencia.pe/>

³⁵ ALVAREZ Lorena, "No te mato porque te quiero. Mujeres víctimas de la violencia en el país de la impunidad", Lima: Planeta, 2018.

³⁶ LONDOÑO TORO Beatriz, Leticia Olga Rubio y Juan Fernando Castro, "La violencia de género no tiene fronteras. Estudio comparativo de las normativas colombiana y española en materia de violencia de género (2004-2014)", en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, N° 38, 2017, p. 150.

- b) Establecer la competencia nacional del sistema para investigar y sancionar los delitos de feminicidio, violación sexual, lesiones, cuando la víctima es una mujer o un integrante del grupo familiar, entre otros.
- c) Dotarlo del presupuesto público necesario, personal capacitado y especializado en violencia de género y a dedicación exclusiva, para garantizar la investigación, sanción y reparación de las víctimas. La falta de especialización, de protocolos y guías de actuación interinstitucionales, configura un entorno de impunidad y de vulneración de los derechos de las mujeres.
- d) Coordinar con el Poder Judicial y el Ministerio Público para la creación de juzgados y Salas especializadas en los distritos judiciales y fiscales del país. Al Ministerio Público le corresponde una mejora sustantiva de la atención que brinda el Instituto de Medicina Legal.
- e) Desde el Poder Ejecutivo disponer la especialización y capacitación al interior de la Policía Nacional del Perú, así como de los defensores públicos dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Asimismo, incrementar el número de Centros de Emergencia Mujer en las Comisarías. En definitiva, debe dotar al sistema recién creado del presupuesto necesario para su adecuado funcionamiento.

3.2. Revisión de sentencias de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes a través de procesos de amparo en las cuales existan indicios de vulneración al debido proceso

La revelación de los audios ha permitido conocer hechos graves que evidencian la corrupción y la falta de imparcialidad de algunos jueces al resolver casos sobre abuso sexual. *"¿Qué es lo que quieren? ¿Qué le baje la pena o que lo declaren inocente?"* Son las palabras de un juez de la Corte Suprema refiriéndose al caso de abuso sexual de una menor. En la actualidad dicho juez ha sido suspendido y su investigación está a cargo de las autoridades competentes. Este es un ejemplo, y podría haber más, que evidencian la ausencia de un debido proceso. Al respecto, se ha planteado la revisión de los casos. Sin embargo, no se han formulado alternativas concretas para hacerlo. La Comisión considera que una posibilidad, que no implica modificar ninguna norma legal, sería que la persona con legitimidad para actuar pueda presentar una demanda de amparo contra la sentencia en la que se absuelve o rebaje la pena a un violador.

En efecto, la Constitución señala en su artículo 200 inciso 2) que el amparo no procede *"contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular"*. El artículo 4 del Código Procesal Constitucional regula la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. La citada norma señala que: *"El amparo procede respecto de resoluciones judiciales firmes dictadas con manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva, que comprende el acceso a la justicia y el debido proceso."* El Tribunal Constitucional en el caso Apolonia Ccolcca (STC N° 3179-2004-AA/TC) amplió el criterio asumido por el Código Procesal Constitucional, pues considera que todos los derechos fundamentales vinculan a los jueces y no sólo la tutela procesal efectiva³⁷.

Existen determinados presupuestos para la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. En primer lugar, que las resoluciones cuestionadas tengan la condición de

³⁷ STC N° 3179-2004-AA/TC (...) es inadmisibile desde un punto de vista constitucional que se pueda sostener que una resolución judicial devenga de un proceso "irregular" sólo cuando afecte el derecho a la tutela procesal, y que tal "irregularidad" no acontezca cuando ésta afecta otros derechos fundamentales. A juicio del Tribunal, la irregularidad de una resolución judicial, con relevancia constitucional, se produce cada vez que ésta se expida con violación de **cualquier derecho fundamental**, y no sólo en relación con los contemplados en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional" (F.J. 14, b).

firmes. En segundo lugar, la resolución objeto de amparo debe estar referida al contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental. En el presente caso, se alegaría la vulneración del derecho al debido proceso. En tercer lugar, la resolución objeto de cuestionamiento debe evidenciar un "*manifiesto agravio*" a derechos fundamentales. Así por ejemplo, los elementos probatorios serían los audios que evidencian la conducta de un juez que lesiona el debido proceso.

Si bien, el plazo para interponer una demanda de amparo contra resoluciones judiciales es de treinta días hábiles (Código Procesal Constitucional, artículo 44). Es posible sostener que en la medida que los audios se hicieron públicos tiempo después de dictada la sentencia, el plazo no puede computarse desde su notificación sino desde que aparecieron indicios razonables de afectación al debido proceso. En ciertas ocasiones el Tribunal Constitucional ha efectuado interpretaciones menos literales debido a la relevancia de los derechos y bienes jurídicos a proteger (STC N° 05296-2007-PA, FJ 9, STC N° 05961-2009-PA, FJ 21 b, STC N° 02330-2011-PA/TC, FJ 4).

A partir de las consideraciones expuestas, la Comisión recomienda al Poder Ejecutivo que pueda detectar los casos en que ello ha sucedido y apoye a las víctimas que soliciten revisar las sentencias lesivas al debido proceso a través de la interposición de demandas de amparo.

4. Descarga procesal: elaboración de plan de descarga procesal para disminuir el elevado número de procesos judiciales de pensiones a cargo de la ONP (Régimen D.L. N° 19990) y exclusión de la intervención del Ministerio Público en procesos contenciosos administrativos

Recomendación N° 4: Disponer que la Oficina de Normalización Previsional - ONP presente, en el término de quince días, un plan de descarga procesal que incluya una evaluación de sus abogados externos, en base a estándares éticos y respetuosos de los derechos de las personas adultas mayores, que han iniciado demandas de amparo y contencioso administrativas correspondientes al régimen del Decreto Ley N° 19990. Asimismo, implementar mecanismos que faciliten el acceso a los expedientes administrativos de pensiones a los jueces y a los pensionistas en tiempo real, a fin de evitar trámites procesales innecesarios.

Todos los diagnósticos respecto a la situación de la justicia en el país señalan que es sumamente lenta debido, entre otros factores, a la elevada carga procesal tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. Ello afecta el derecho a una tutela judicial efectiva. La Comisión es consciente de esta situación. Sin embargo, toma nota que una propuesta que contribuya a revertirla requiere de un cambio estructural. Como consecuencia de la revisión de propuestas existentes y de las reuniones realizadas, se ha detectado dos aspectos que pueden contribuir a un cambio, reconociendo que el camino para reducir la carga procesal requiere reformas de mayor envergadura.

4.1. Procesos de pensiones iniciados por personas adultas mayores donde el Estado es demandado (régimen del D.L. N° 19990): ONP deberá elaborar un Plan de descarga procesal

El régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19990, cuenta con topes con montos de pensiones muy bajas, y genera una constante reclamación por parte de personas adultas mayores que desean acceder a una pensión o quienes consideran que no se les ha computado correctamente sus años aportación. En estos casos, el Estado es parte demandada en innumerables procesos que terminan afectando a personas adultas mayores y, además, incrementan la carga del sistema de justicia, tanto en procesos de amparo como en procesos contenciosos administrativos. También existen

cuestionamientos respecto a que la ONP no siempre facilita el acceso a la información necesaria y suele dilatar el cumplimiento de las sentencias. Así fluye del Informe Defensorial N° 121 *"Propuestas para una reforma de la justicia contenciosa-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia"* cuando señala, refiriéndose a las pensiones, que *"En cuanto a las entidades demandadas, una importante cantidad de casos son planteados contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)"*³⁸. Del mismo modo, en el Informe Defensorial N° 172, respecto a las entidades demandadas a través de procesos de amparo, se decía que *"El 88% de demandas presentadas contra el Estado se concentraron en pocas entidades de la administración pública"* y que *"El 29% de demandas estuvieron dirigidas contra la ONP, siendo así la entidad pública más demandada."*³⁹ Según información proporcionada por funcionarios de la ONP al mes de mayo del presente año existen aproximadamente 70,000 expedientes en trámite de la ONP.

De acuerdo a cifras de la ONP, el gasto anual en la contratación de abogados externos para el patrocinio de los procesos a su cargo asciende a sumas muy elevadas. Se citan cifras de los últimos cinco años: S/. 12,882,269.94 (2013), S/. 14,506,053.05 (2014), S/. 21,575,443.10 (2015), S/. 20,434,898.80 (2016) y S/. 15,152,125.98 (2017). Cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar en la STC N° 05561-2007-PA/TC, publicada en su página web el 26 de marzo de 2010, *"como un Estado de Cosas Inconstitucional, la participación temeraria, obstructiva y contraria a la jurisprudencia y precedentes de este Tribunal de la ONP en los procesos judiciales relacionados a los derechos pensionarios que administra"* Y, en consecuencia:

- a) **"ORDENA** a las instancias judiciales que tienen en curso procesos en los que la pretensión esté referida al pago de intereses o devengados como consecuencia de la actuación renuente y unilateral de la ONP, apliquen los criterios jurisprudenciales de este Colegiado, dando por concluidos los procesos judiciales relacionados a reclamos de los pensionistas e imponiendo las medidas disciplinarias a que hubiera lugar a los abogados patrocinantes.
- b) **"ORDENA** a la ONP para que en los próximos 3 días posteriores a la publicación de la presente sentencia, se allane o se desista de toda demanda constitucional que tuviera en curso y en el que la única pretensión esté referida a la misma materia de la presente demanda, bajo apercibimiento para el titular del pliego de incidir en desacato a la autoridad judicial."

En consecuencia, la Comisión considera relevante que el Poder Ejecutivo asuma el compromiso de establecer mecanismos efectivos que permitan una descarga procesal de este tipo de procesos y, por ello, recomienda:

- a) Disponer que la Oficina de Normalización Previsional - ONP presente, en el término de quince días, un plan de descarga procesal que incluya una evaluación de sus abogados externos en base a estándares éticos y respetuosos de los derechos de las personas adultas mayores que han iniciado demandas de amparo y contencioso administrativas correspondientes al régimen pensionario del Decreto Ley N° 19990. Asimismo, que evalúe medidas de urgencia para disponer, con carácter excepcional, la conclusión de los procesos en trámite.
- b) Implementar mecanismos que faciliten el acceso a los expedientes administrativos de pensiones a los jueces y a los pensionistas en tiempo real, a fin de evitar trámites procesales innecesarios. Ello debe incluir el acceso al sistema con el que cuenta la ONP para efectuar el cálculo automático de las pensiones.

³⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 121 *"Propuestas para una reforma de la justicia contenciosa-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia"*, Lima, junio, 2007, p. 169.

³⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 172, *"Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional"*, Lima, noviembre, 2015, pp. 23-24.

4.2. Proceso contencioso administrativo

Recomendación N° 5: Proyecto de Ley que elimina la intervención del Ministerio Público en todos los procesos contencioso administrativos modificando los artículos 16 y 28 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo

En los procesos contencioso administrativos interviene el Ministerio Público por disposición legal (Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS). Ello no resulta necesario en un contexto en el cual los fiscales provinciales, superiores y supremos podrían abocarse a otras funciones, como por ejemplo, formar parte del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. No se trata de una propuesta novedosa. A manera de antecedente, podemos recordar que el Código Procesal Constitucional, vigente desde diciembre del 2004, excluyó de la intervención en todos los procesos constitucionales al Ministerio Público.

Según el Anuario Estadístico 2017 del Ministerio Público, en la actualidad cuenta con quince fiscales en la especialidad contenciosa administrativa. En la Fiscalía Suprema existe una Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo y una Transitoria las cuales, durante el año 2017, recibieron 2,503 y 2,616 casos, respectivamente, de un total de 24,487 casos ingresados al total de Fiscalías Supremas⁴⁰.

De acuerdo a un Informe de la Defensoría del Pueblo *"En los hechos, la emisión del respectivo dictamen fiscal agrega poco valor al proceso"*. Considera que *"Al margen de la buena o mala calidad de los dictámenes fiscales, surge la duda sobre si el Ministerio Público debe seguir interviniendo en el proceso. Al respecto, se debe optar por su no intervención (...)"*⁴¹.

A juicio de la Comisión, debe eliminarse la intervención del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos:

- a) Esta propuesta no vulnera la Constitución ni la autonomía del Ministerio Público, pues el artículo 159 inciso 6) dispone que emite dictamen *"en los casos que la ley contempla"*.
- b) Y, precisamente, la exclusión que la Comisión propone se efectúa a través de una norma con rango de ley que modifica los artículos 16, 28.1 y 28.2⁴² del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

⁴⁰ MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN, "Anuario Estadístico 2017", Lima, p. 28.

⁴¹ DEFENSORIA DEL PUEBLO, "Propuestas para una reforma de la Justicia Contenciosa – Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia", Informe Defensorial N° 121, 2007, pp. 14 y 128.

⁴² **Artículo 16.- Intervención del Ministerio Público**

En el proceso contencioso administrativo el Ministerio Público interviene de la siguiente manera:

1. Como dictaminador, antes de la expedición de la resolución final y en casación. En este caso, vencido el plazo de 15 días para emitir dictamen, devolverá el expediente con o sin él, bajo responsabilidad funcional.

2. Como parte, cuando se trate de intereses difusos, de conformidad con las leyes de la materia.

Cuando el Ministerio Público intervenga como dictaminador, el órgano jurisdiccional le notificará obligatoriamente con la resolución que pone fin a la instancia o con la que resuelve la casación, según sea el caso.

Artículo 28.- Procedimiento especial

Se tramitan conforme al presente procedimiento las pretensiones no previstas en el artículo 26 de la presente Ley, con sujeción a las disposiciones siguientes:

28.1 Reglas del procedimiento especial

En esta vía no procede reconvencción.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expedirá resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida; o la nulidad y la consiguiente conclusión del proceso por invalidez

5. Selección objetiva de jueces supernumerarios y fiscales provisionales

Recomendación N° 6: Concurso público de méritos para seleccionar jueces supernumerarios en el Poder Judicial y fiscales provisionales en el Ministerio Público.

En la reunión de trabajo realizada con el Presidente de la Corte Suprema se informó a los integrantes de la Comisión que existen setecientos (700) jueces supernumerarios (antes jueces suplentes) de los 3,080 jueces que existen en el país. Cada Corte Superior los escoge. A nivel del Ministerio Público se les denomina fiscales provisionales, los cuales al mes de marzo del presente año eran el 38.2% del número total de fiscales. Incluso, como nos informó la Jefa de la OCMA Ana María Aranda, solo en la Corte Suprema hay 32 jueces supremos provisionales. La falta de objetividad en la selección y su fácil remoción constituyen factores de riesgo que es preciso enfrentar.

Recientemente, ante lo sucedido, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial declaró en emergencia al Poder Judicial y dispuso la inmediata convocatoria a concurso para la designación de jueces supernumerarios de todos los niveles y especialidades en los distritos judiciales del país, estableciendo que los que resulten designados reemplazarán a los actuales.

La propuesta de la Comisión pretende institucionalizar, a nivel legal, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, la exigencia de este tipo de concursos para evitar que lo sucedido vuelva a ocurrir. Y es que la falta de jueces y fiscales titulares es un problema grave y reiterado en el sistema de justicia, por ello la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 239) habilita los nombramientos de jueces supernumerarios de la siguiente forma:

insubsanable de la relación, precisando sus defectos; o, si fuere el caso, la concesión de un plazo, si los defectos de la relación fuesen subsanables.

Subsanados los defectos, el Juez declarará saneado el proceso por existir una relación jurídica procesal válida. En caso contrario, lo declarará nulo y consiguientemente concluido.

Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.

Si el proceso es declarado saneado, el Auto de saneamiento deberá contener, además, la fijación de Puntos controvertidos y la declaración de admisión o rechazo, según sea el caso, de los medios probatorios ofrecidos. Sólo cuando la actuación de los medios probatorios ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas. La decisión por la que se ordena la realización de esta audiencia o se prescinde de ella es impugnabile y la apelación será concedida sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida. Luego de expedido el auto de saneamiento o de realizada la audiencia de pruebas, según sea el caso, el expediente será remitido al Fiscal para que éste emita dictamen. Con o sin dictamen fiscal, el expediente será devuelto al Juzgado, el mismo que se encargará de notificar la devolución del expediente y, en su caso, el dictamen fiscal a las partes.

Antes de dictar sentencia, las partes podrán solicitar al Juez la realización de informe oral, el que será concedido por el solo mérito de la solicitud oportuna.

28.2 Plazos

Los plazos previstos en esta ley se computan desde el día siguiente de recibida la notificación.

Los plazos aplicables son:

- a) Tres días para interponer tacha u oposiciones a los medios probatorios, contados desde la notificación de la resolución que los tiene por ofrecidos;*
- b) Cinco días para interponer excepciones o defensas, contados desde la notificación de la demanda;*
- c) Diez días para contestar la demanda, contados desde la notificación de la resolución que la admite a trámite;*
- d) Quince días para emitir el dictamen fiscal o devolver el expediente al órgano jurisdiccional, contados desde su recepción;*
- e) Tres días para solicitar informe oral, contados desde la notificación de la resolución que dispone que el expediente se encuentra en el estado de dictar sentencia;*
- f) Quince días para emitir sentencia, contados desde la vista de la causa. De no haberse solicitado informe oral ante el Juez de la causa, el plazo se computará desde la notificación a las partes del dictamen fiscal o de la devolución del expediente por el Ministerio Público.*
- g) Cinco días para apelar la sentencia, contados desde su notificación.*

Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia, 25 de julio de 2018.

"El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial nombra Jueces Supernumerarios Superiores y Especializados, de la lista de aptos elaborada por el Consejo Nacional de la Magistratura, en estricto orden de méritos y en número no mayor al treinta por ciento (30%) de los titulares, para cubrir las vacantes que se produzcan. Sólo asumen las funciones cuando no haya reemplazantes hábiles conforme a ley, previa designación de la Presidencia. Los Consejos Ejecutivos Distritales o las Cortes Superiores en su caso, reglamentan la aplicación del presente artículo".

Esta norma ha sido desarrollada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, órgano que mediante la Resolución Administrativa N° 243-2009-CE-PJ, del 3 de agosto de 2009, crea los Registros Distritales Transitorios de Jueces Supernumerarios en las Cortes Superiores del país, y aprueba el Reglamento que contiene *"el procedimiento de la convocatoria, postulación, selección e incorporación"* de dichos jueces.

Si bien estos dispositivos están vigentes, solo algunas Cortes los aplican con rigurosidad, de allí que jueces supernumerarios estén involucrados en investigaciones disciplinarias, constituyendo este aspecto tema grave y reiterado en el Poder Judicial. Así, en el año 2016 la Oficina de Control de la Magistratura, mediante Resolución Administrativa N°261-2016-J-OCMA/PJ instruyó a los Jefes de las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura para que realicen visitas a los despachos de los Jueces Supernumerarios y evalúen su desempeño funcional. Sin embargo, el problema persiste, toda vez que mediante Oficio N° 326-2018-J-CCMA-PJ, la referida funcionaria informa que, al 18 de julio del presente año, la OCMA registra 918 procedimientos disciplinarios a nivel nacional, seguidos contra jueces supernumerarios y provisionales.

La situación es distinta en el Ministerio Público, no solo por la terminología usada, sino también por la ausencia de una norma específica que regule el procedimiento de designación de este tipo de fiscales que no son de carrera. En efecto, la Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483 define al fiscal provisional como aquel abogado que cumple con los requisitos para el nivel que se le designe. Si bien mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 001896-2018-MP-FN, de fecha 7 de junio del presente año, se aprobó el Reglamento de la Designación de Fiscales Provisionales No Titulares del Ministerio Público, esta norma se dejó sin efecto por la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 001908-2018-MP-FN, indicándose la necesidad de *"hacer una evaluación de los efectos de las disposiciones contenidas en el mencionado reglamento"*.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión recomienda:

- a) Que los procesos de selección de jueces, mediante concurso público, sean supervisados por la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial, de modo que se garantice el ingreso de personas no solo con solvencia técnica, sino sobre todo moral.
- b) La aprobación de una norma legal que regule el concurso público para el nombramiento de fiscales provisionales no titulares, procedimiento basado en el mérito y con la supervisión de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.

6: Creación de Fiscalía Suprema anticorrupción

Recomendación N° 7: Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público y crea la Fiscalía Suprema Anticorrupción en esa entidad.

Se propone modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público, a fin de crear una Fiscalía Suprema, denominada Fiscalía Anticorrupción, que concentre la labor del Ministerio Público en materia de lucha contra la corrupción, lavado de activos y delitos conexos.

En efecto, ante los graves hechos de corrupción que han conmocionado al país en nuestra historia reciente, así como la evidencia de que nos encontramos frente a un fenómeno de grandes proporciones que se ha extendido de manera alarmante en todo el territorio nacional, involucrando a altos funcionarios del Estado, así como sectores de la clase política y empresarial, resulta indispensable fortalecer la política pública en la lucha contra la corrupción.

7. Transparencia y rendición de cuentas en el sistema de justicia

Recomendación N° 8: Proyecto de Ley que introduce un nuevo título al Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública delimitando sus alcances en el Sistema de Justicia.

La Constitución de 1993 (artículo 2 inciso 5)⁴³, así como 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 artículo 1 de la Ley señala que "tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado (...)"

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).

La Comisión considera que 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

⁴³ "Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

5) A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado".

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". Así lo ha entendido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión al considerar que "El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, (...)."⁴⁴

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 publicar:

- 1) La hoja de vida del juez o del fiscal, y en general, de los integrantes del Sistema de Justicia, que incluya la información sobre su formación académica y experiencia profesional, sanciones disciplinarias impuestas y medidas cautelares, patrimonio conforme a su declaración jurada de bienes y rentas, sentencias dictadas como ponente, cuando corresponda, 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 integrantes del Sistema de Justicia, que permitan conocer si estuvieran incursos 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 facilitando su acceso, jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, preferentemente con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable.
- 4) La relación de las entrevistas y visitas que tengan los jueces y fiscales con indicación del asunto que la haya motivado.
- 5) Los informes anuales del Ministerio Público y del Poder Judicial sobre la actividad realizada, incluyendo los plazos de dicha actuación.
- 6) Los informes elaborados por las Oficinas de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público o las que hagan sus veces.
- 7) Los procedimientos de selección de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura en todas sus etapas.
- 8) El mapa de la justicia que brinde la información detallada sobre las instituciones que forman parte del sistema de justicia.

⁴⁴ BOTERO MARINO Catalina, Federico Guzmán, Sofía Jaramillo y Salomé Gómez, "El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas", Bogotá: Universidad de los Andes, Dejusticia, 2017, p.189.

El Poder Ejecutivo garantizará a todos los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público el acceso libre y gratuito a todos los integrantes del sistema de información pública en tiempo real.

8. Medidas para promover la ética en los abogados

Recomendación N° 9: Proyecto de Ley que promueve la probidad en el ejercicio profesional de la abogacía.

Como bien se ha anotado, un factor importante para una reforma es tomar nota de la existencia de *"redes de corrupción"* de los *"abogados, formales e informales, los que ofrecen sus servicios al paso y aquellos que tienen cierto renombre"*⁴⁵. Una reforma no puede llevarse a cabo sin adoptar medidas respecto al *"papel corruptor de los abogados y de los estudios de abogados. Es conocido que los tribunales de ética de los colegios de abogados rara vez sancionan a un abogado por corrupción o soborno"*⁴⁶.

Lo anterior ha hecho necesario replantear la ética y responsabilidad del profesional en Derecho, para lo cual se han efectuado en los últimos años importantes aportes que es preciso tomar en cuenta⁴⁷ y que exigen reforzar las exigencias de *compliance* para los estudios de abogados.

En ese sentido, la Comisión considera necesario adoptar medidas orientadas a promover la probidad en la formación y el ejercicio profesional de los abogados, teniendo presente la función social que desempeñan, la misma que debe contribuir de manera decidida en la lucha contra la corrupción, particularmente en el ámbito del sistema judicial. En consecuencia, se propone un texto normativo que considere algunos aspectos relevantes respecto a la formación y el ejercicio ético de la profesión del abogado, entre los que se destacan los relativos a:

- a) Formación ética de los estudiantes de derecho en las universidades del Perú que cuenten con dicha especialidad.
- b) Formación ética de los miembros del sistema de justicia en los programas de formación que desarrolla la Academia de la Magistratura
- c) Rol de los Colegios de Abogados del Perú, para promover el ejercicio ético de la profesión, así como su responsabilidad en aplicar las sanciones que correspondan a los abogados que transgredan el Código de Ética de los Colegios de Abogados del Perú.

9. Creación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia

Recomendación N° 10: Proyecto de Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia como mecanismo institucional del más alto nivel político, integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los titulares del Congreso de la República y de las instituciones del Sistema de Justicia, con la finalidad de impulsar la reforma, hacerle seguimiento y evaluar los avances. Este Consejo presentará anualmente ante la opinión pública los avances de la reforma del Sistema de Justicia.

⁴⁵ MUJICA Jaris, "Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia", Lima: ANR – Instituto de Estudios Universitarios, 2011,87.

⁴⁶ DE ALTHAUS Jaime, "La gran reforma (de la seguridad y la justicia)", Lima: Planeta, p. 2012, p.48.

⁴⁷ BOZA DIBÓS Beatriz y Christian Chocano Davis, "Exposición de Motivos. Proyecto de Código de Ética y Responsabilidad del Profesional en Derecho", Lima: PUCP, 2008.

La CERIAJUS planteó una propuesta de reforma constitucional que involucra al Poder Judicial, al Ministerio Público, al Tribunal Constitucional, al Consejo Nacional de la Magistratura y a la Academia de la Magistratura a través del cual se establecerían relaciones de coordinación institucional. Se trataba de *"una instancia de coordinación de las diferentes instituciones que lo conforman, que sería la encargada de conducir la implementación de las medidas o propuesta de reforma."*⁴⁸

Recientemente, el Proyecto de Ley N° 1626/2016 presentado el 28 de junio del 2017 por el Poder Ejecutivo, proponía crear el Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, Coordinación y seguimiento de las políticas públicas en materia de justicia - INTERJUSTICIA. Esta iniciativa tiene como antecedente las propuestas formuladas por la CERIAJUS y pretende institucionalizar un organismo que constituya una instancia de coordinación entre todos los órganos que forman parte del Sistema de Justicia. Se trata de crear una instancia de coordinación y colaboración mutua, que sin afectar la autonomía de cada uno de ellos, pueda facilitar la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas públicas en materia de justicia. El Consejo contará, además, con una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Justicia.

La Defensoría del Pueblo en su Informe N° 109, recomendó:⁴⁹

"La creación de un órgano de coordinación de alto nivel y de conformación interinstitucional que se encargue de: (i) promover la participación activa de las instituciones y operadores del sistema de justicia en el proceso de reforma y generar los consensos necesarios para tal propósito; (ii) diseñar y coordinar la ejecución de un plan estratégico de seguimiento de la reforma; (iii) evaluar el impacto de los cambios; (iv) proponer las acciones de corto, mediano y largo plazo; (v) brindar a la población información clara, precisa y completa sobre los logros y dificultades que se presenten y, (vi) elaborar un informe periódico de los avances y problemas de la reforma del sistema de justicia".

La Comisión considera que para poder enfrentar seriamente una reforma del sistema de justicia resulta fundamental crear una instancia, al más alto nivel, que se comprometa con la reforma. Luego que esta esté encaminada, podrá funcionar un sistema como el planteado en el Proyecto INTER-JUSTICIA. Este proyecto está plasmado en el Proyecto de Ley N°1626/2016-PE, al que ya se hizo referencia.

Los aspectos que deberá contener una norma de creación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia serían:

- a) Determinar las instituciones que formarán parte de este Consejo **al más alto nivel político**. La Comisión considera que deberán formar parte de este Consejo: el Presidente de la República y los titulares del Congreso de la República, Poder Judicial, Fiscal de la Nación, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y Defensoría del Pueblo.
- b) Establecer **un nivel técnico** que se encargará de elaborar el plan de trabajo y la implementación efectiva del mismo. A este nivel participarán un representante de cada una de las entidades del sistema de justicia: Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Consejo Nacional de la Magistratura, Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura. Con ellos también participará un representante de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.

⁴⁸ DE BELAÚNDE Javier, "La reforma del sistema de justicia ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes", Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 187.

⁴⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, "Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú", Informe N° 109, Lima, 2006, p.116.

- c) Un elemento central para el proceso de la Reforma va a ser el seguimiento que de esta se pueda hacer desde la sociedad civil a partir de la publicidad de las sesiones, la difusión pública de los informes de avance, y del Informe anual del Consejo. Y, de otro lado, la participación activa de instituciones representativas de la sociedad civil.

VI. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTA DE CAMINO A SEGUIR

1. La necesidad de una reforma constitucional y legal para institucionalizar los cambios

La Constitución de 1993, estableció dos vías posibles para llevar a cabo el procedimiento de reforma constitucional (artículo 206). Por un lado, señaló que puede reformarse si el Congreso unicameral la aprueba con una mayoría absoluta de sus miembros y luego se ratifica mediante referéndum; y, por otro, si se aprueba en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

A diferencia del texto de 1979 (artículo 168), la Carta vigente no señala la fecha en que se inicia y culmina una legislatura. La fecha la establece el Reglamento del Congreso de la República (artículo 49⁵⁰). Cabe recordar que el año 2000 para que una reforma constitucional pudiera efectuarse en un breve plazo, se modificó el Reglamento del Congreso, permitiendo el recorte del mandato del entonces Presidente y de los congresistas (primera y segunda disposiciones transitorias especiales, Ley N° 27365). Para ello, se estableció que la primera legislatura culminaba el 15 de octubre y la segunda se realizaría del 16 de octubre al 15 de diciembre del 2000. Esta modificación permitió que la primera votación para aprobar la citada reforma se haya realizado el 05 de octubre y la segunda el 02 de noviembre del 2000.

2. La sostenibilidad de los cambios iniciados: determinación de una agenda más amplia.

Hace catorce años el Plan elaborado por la CERIAJUS contemplaba ocho áreas específicas o "temas-problema" para una reforma o refundación del sistema de justicia: (a) acceso a la justicia; (b) políticas anticorrupción, eticidad y transparencia; (c) modernización y gestión del despacho; (d) recursos humanos; (e) gobierno, administración y presupuesto; (f) predictibilidad y jurisprudencia; (g) reforma del sistema penal y (h) adecuación normativa que incluía la reforma constitucional y de las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público.

La Comisión considera que el Plan de la CERIAJUS, que data de abril del 2014, debería ser revisado y actualizado pues los temas centrales se encuentran en dicho documento. Ello permitiría avanzar hacia una agenda de cambios más completa que la que ahora, en el marco de lo dispuesto por la Resolución Suprema N° 142-2018-PCM, se ha elaborado.

3. Una crisis del sistema de justicia que resulta imprescindible superar

Un aspecto central para avanzar hacia una democracia estable y legítima, que garantice el crecimiento económico es contar con un sistema de justicia sólido e institucionalizado

⁵⁰ **Artículo 49.** Dentro del período anual de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: a) El **primero** se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.

b) El **segundo** se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio.

En cualquiera de los dos casos el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas.

que permita prevenir y solucionar los conflictos que se presenten. Ello implica contar con instituciones autónomas e independientes, al margen de intereses políticos, económicos, sin corrupción y que asuman el rol de liderazgo que les corresponde. En los momentos actuales esto no sucede. El sistema de justicia, al margen de contar con jueces y fiscales de singular valor, carece de legitimidad.

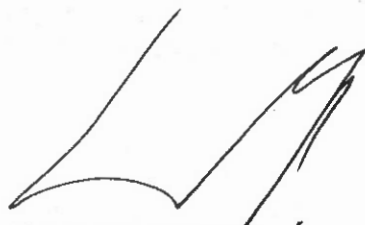
El sistema de justicia no ha cambiado sustancialmente. Los diagnósticos efectuados en los últimos años se mantienen. Hay factores internos y externos que han impedido un cambio sustancial. Para algunos es más fácil y mejor que todo siga igual: nunca los juzgan, los absuelven u obtienen resultados favorables en procesos inimaginables. La justicia no puede ser un privilegio para algunas personas. Y para alcanzar cambios sustanciales contar con más presupuesto no es la única solución.

Los abogados y jueces suelen ser malos gestores. Es indispensable una gestión judicial y fiscal eficiente: cada juzgado y cada Corte operan administrativamente como un mundo independiente y el justiciable lo sufre. Tampoco hay criterios jurisdiccionales uniformes ni tenemos una Corte Suprema que se concentre en fijar precedentes sobre temas trascendentales y útiles para el común de la gente, salvo los Plenos Casatorios que en su momento se han dictado. La corrupción subsiste. Salvo excepciones, no hay sanciones ejemplares a jueces, fiscales ni abogados, pese a que en el "mundo judicial y fiscal" todos saben quién es quién. Los nombramientos de jueces y fiscales no siempre han garantizado que accedan los mejores.

La cultura judicial y fiscal sigue siendo formalista. Suele evaluarse a los jueces y fiscales por "*estar al día*" y por el número de sus resoluciones o dictámenes, pese a que la calidad de los mismos y la solución efectiva de una controversia es lo esencial. A ello se une el maltrato hacia las personas que acuden al sistema de justicia. No solo es la lentitud judicial, sino la frecuente mala atención de parte de un servidor judicial y fiscal mal remunerado, con mucha presión e intenso trabajo. El Estado se ha olvidado que la justicia es un servicio público. Hay que modernizarla, implementando a la brevedad el expediente electrónico. No es posible que en pleno siglo XXI se sigan "cosiendo" expedientes manualmente.

A lo largo del presente siglo y también en el anterior se ha evidenciado la falta de voluntad política y sensibilidad para un cambio. La Comisión es consciente que la reforma del sistema de justicia requiere de un trabajo conjunto, transparente y con objetivos claros y resultados tangibles. Un plan básico y consensuado formulado por quienes lo integran es el primer paso. En definitiva, es urgente una reforma profunda que tenga el respaldo de todas las instituciones involucradas. Solo así la ciudadanía podrá paulatinamente ir confiando en ella y creer en un cambio.

Lima, 25 de julio de 2018



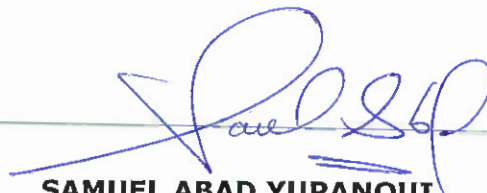
ALLAN WAGNER TIZÓN
Presidente



DELIA REVOREDO MARSANO
Miembro



HUGO SIVINA HURTADO
Miembro



SAMUEL ABAD YUPANQUI
Miembro



EDUARDO VEGA LUNA
Miembro



ANA TERESA REVILLA VERGARA
Miembro



WALTER ALBÁN PERALTA
Miembro



**FERNANDO CASTAÑEDA
PORTOCARRERO**
Secretario Técnico

ANEXOS

ANEXO A: PROYECTOS NORMATIVOS

ANEXO B: REUNIONES REALIZADAS

ANEXO A: PROYECTOS NORMATIVOS

1. 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 CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INTEGRIDAD Y CONTROL EN EL PODER JUDICIAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como lo recuerda un Informe elaborado por el Acuerdo Nacional por la Justicia (julio, 2017): *"No existe un diagnóstico situacional integral y actualizado sobre la corrupción, lo cual dificulta la identificación de las causas y los desafíos más graves vinculados a la corrupción que afectan a las instituciones de justicia. Existe un marco normativo y una política institucional en las instituciones del SAJ, en los cuales confluyen una multiplicidad de órganos e instituciones encargadas del control disciplinario de magistrados y fiscales sin que existan mecanismos formales de coordinación entre ellos"*.⁵¹

En efecto, el diseño normativo actual es complejo, cuenta con la intervención de diversos organismos y no ha podido enfrentar los graves casos de corrupción que se han detectado. Con mayor detalle, una jueza superior que en su momento formó parte de la Oficina de Control de la Magistratura - OCMA lo describe señalando que *"se ha regulado un control disciplinario que presenta ciertas peculiaridades en atención al grado del juez y el tipo de sanción a imponerse"*. Y agrega:

*"(...) tratándose de jueces de paz letrados, jueces especializados o mixtos y jueces superiores, la competencia es exclusiva del Poder Judicial, siempre que las sanciones que se impongan sean las de amonestación, multa y suspensión. Se trata de un **control interno**, por cuanto se realiza en la misma esfera de la institución en la que se desenvuelven los jueces sometidos a control.*

*Si la infracción (...) amerita la sanción de destitución, se establece un modelo con **control mixto**, por cuanto intervienen tanto el Poder Judicial como el CNM. En este caso, el procedimiento disciplinario se inicia y tramita ante el órgano de control del Poder Judicial y solo si este considera que la falta imputada merece la sanción de destitución, (...), remite los actuados al CNM.*

*Finalmente, si la infracción (...) es imputable a los jueces de la Corte Suprema, la competencia es exclusiva del CNM, configurándose un modelo de **control externo**. (...) solo si -concluido el procedimiento disciplinario ante el CNM- este considera que la responsabilidad se encuentra acreditada, pero merece la imposición de una sanción menor a la de destitución, por lo que devuelve los actuados al Poder Judicial."*⁵²

Desde la propuesta formulada por la CERIAJUS se planteaba la creación de una "Unidad Anticorrupción", así como una "Unidad de Investigación patrimonial y financiera" para revisar el movimiento patrimonial de los jueces y fiscales. Asimismo, se proponía potenciar la "Unidad de atención de quejas ciudadanas" y la transparencia judicial para que todas las resoluciones se publiquen y sean de fácil acceso.

La corrupción, que es de público conocimiento sobre las acciones u omisiones de algunos jueces, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial, tiene consecuencias en

⁵¹https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/06_Acuerdo-Nacional-por-la-Justicia-Nota-conceptual-para-difusi%C3%B3n.pdf

⁵² CASTAÑEDA OTSU Susana Ynes, "Responsabilidad disciplinaria de los jueces", Lima: Jurista Editores, 2012, pp. 527-528.

diversos ámbitos. Por ejemplo, deteriora seriamente la competitividad y desarrollo del país, e impacta en la economía, pues conforme lo indica el Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) Ricardo Márquez, la corrupción en el sistema de justicia tiene un costo que podría superar los S/ 4,000 millones de soles.⁵³

El control interno en el Poder Judicial no puede permanecer con el diseño actual. La Jefa de la Oficina de Control de la Magistratura, mediante Oficio N° 326-2018-J-OCMA-PJ, del 18 de julio del presente año, describe algunos problemas básicos, tales como:

- Las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura (ODECMAS) solo cuentan con un magistrado que labora a exclusividad para ejercer el control disciplinario.
- El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial no ha atendido el pedido para que el Jefe de la ODECMAS provenga de otra Corte Superior de Justicia.
- En 28 sedes de control en el Poder Judicial se incumple la Ley 28149 vigente desde hace 14 años.
- No se han atendido los pedidos de capacitación al personal, de difusión de actividades y de asignación de fondos para la mejora de los equipos.

Esta auto evaluación describe solo una parte de las condiciones deficientes en las que opera el control disciplinario al interior del Poder Judicial, lo que con certeza no solo impacta en su capacidad para prevenir actos de corrupción simples, sino sobre todo para investigar la corrupción compleja. Debe recordarse que hace 17 años, el Consejo Transitorio del Poder Judicial identificó que este tipo de corrupción utiliza mecanismos diversos:

- Lobbies
- Redes ilícitas clandestinas al interior de las instancias judiciales
- Acciones de copamiento
- Estilos de prevalimiento
- Redes de información
- Intercambio de favores lo suficientemente motivadores de la voluntad funcional
- Utilización de vulnerabilidades personales del magistrado (estatus de suplencia o provisionalidad en los cargos, mediocridad y deficiencias en la formación académica, falta de experiencia en las tareas del Despacho Judicial)
- Preferencias en las designaciones
- Acceso irregular a la magistratura
- Avisaje judicial irregular
- Financiamiento irregulares de publicaciones periódicas⁵⁴

Por estas razones, la Comisión estima conveniente un cambio sustantivo que permita contar con un órgano de control en el Poder Judicial distinto que cuente con un sistema especializado interno anticorrupción y donde el Poder Ejecutivo se comprometa a asignar una policía especializada para el apoyo de su labor. Se pretende, además, introducir la práctica del "*Compliance*" en materia de justicia y promover un control preventivo y no solo posterior, identificando previamente las áreas posibles de riesgo.

⁵³<https://gestion.pe/economia/sni-corrupcion-judicial-le-costaria-s-4-000-millones-peru-239212>

⁵⁴ Consejo Transitorio del Poder Judicial. Informe Final. Comisión de Investigación "Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción". Lima, 2001; p.63-66. Citado por: Defensoría del Pueblo. Serie Informes Defensoriales. Informe N° 109. Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán. Lima, 2006; p. 170.

Se propone fortalecer la lucha contra la corrupción en el sistema judicial sustituyendo a los órganos internos de control disciplinario en el Poder Judicial (Ocma y Odecmas) por una Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial.

La propuesta no vulnera la autonomía del Poder Judicial porque el objeto central de la regulación contenida en la presente ley es crear un órgano de control profesional y moderno, con atribuciones suficientes para prevenir y combatir la corrupción (micro y compleja) en el Poder Judicial, potenciando la especialidad de derecho disciplinario judicial.

Además, la propuesta asegura la participación de los jueces de los diversos niveles con buenos antecedentes, liderados por una persona con trayectoria de vida intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral y técnica, que luego de haber superado satisfactoriamente un concurso público de méritos transparente, es designado por una Comisión de Selección integrada por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente ley crea una Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial con un diseño ágil, de alcance nacional, moderno y profesional. Ciertamente, los beneficios son de alto impacto pues extirpar la corrupción en el Poder Judicial repercute directamente en la protección de la independencia judicial con la que deben proceder los Jueces al momento de ejercer jurisdicción, genera una mejor percepción y confianza ciudadana sobre el funcionamiento de dicho Poder del Estado; además, contribuye a un mejor clima en las inversiones y establece mejores condiciones para que conflictos que se producen en la sociedad sean decididos por un tercero imparcial, libre de corrupción.

REPERCUSIÓN DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial conlleva la modificación expresa de las normas contenidas en el Capítulo I del Título III del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como un aspecto puntual en el régimen de infracciones, previsto en la Ley de la Carrera Judicial, Ley 29277.

LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE INTEGRIDAD Y CONTROL EN EL PODER JUDICIAL

LEY N°

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INTEGRIDAD Y CONTROL EN EL PODER JUDICIAL

Artículo 1°.- Objeto de la ley.

El objeto de la presente ley es crear la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial.

Artículo 2.- Financiamiento.

La Autoridad Nacional de Integridad y Control tiene autonomía administrativa, funcional y económica de conformidad con la ley. La implementación de las disposiciones contenidas en la presente norma se financiará con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

Artículo 3.- Derógase los artículos 102°, 103°, 104° y 105° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Derógase los artículos 102°, 103°, 104° y 105° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial conforme al siguiente texto:

"Artículo 102°.- Función de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial

La Autoridad Nacional de Integridad y Control es el órgano del Poder Judicial que tiene como funciones la prevención, supervisión, investigación, sanción y control de los aspectos disciplinarios y funcionales de Jueces de todos los niveles, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial.

Artículo 103°.- Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial

La persona que ejerza el cargo de Jefe o Jefa de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial es designada mediante concurso público de méritos, por un plazo de siete (7) años. Tiene las mismas incompatibilidades, privilegios, remuneración y beneficios que los Jueces Supremos. Jura el cargo ante el Presidente del Poder Judicial. El Congreso de la República puede removerlo por falta grave debidamente acreditada mediante acuerdo adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

La Comisión de Selección del Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial está conformada por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo. La participación en la Comisión de Selección es indelegable.

La Comisión de Selección cuenta con una Secretaría Técnica a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

La persona que ejerza el cargo de Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Ser peruano de nacimiento. No ser menor de cuarenta y cinco (45) años.*
- 2.- Trayectoria de vida intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.*
- 3.- No contar con antecedentes penales ni judiciales. No haber sido destituido de la carrera judicial o fiscal o de la administración pública o de empresas estatales, por medida disciplinaria, ni de la actividad privada, por falta grave.*

4.- No encontrarse suspendido o inhabilitado en el ejercicio de la función pública mediante decisión administrativa firme o sentencia judicial con autoridad de cosa juzgada.

5.- ~~Contar al menos con 15 años de experiencia profesional acreditada.~~

6.- Ser especialista en sistemas de integridad, prevención de la corrupción, o gestión pública, o funcionamiento del sistema de justicia.

7.- No encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Judiciales Morosos (REDJUM).

8.- No encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (DAM).

9.- Haber superado la evaluación organizada para tal efecto por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR)

Los jueces que a la fecha de la convocatoria al concurso público cuenten con menos de un (1) años de haber cesado en sus funciones, se encuentran temporalmente impedidos de postular. El impedimento se levanta luego de transcurrido dicho plazo".

Artículo 4º.- Norma que incorpora los artículos 103º-A, 103º-B y 103º-C al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Incorporese al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial los artículos 103º-A, 103º-B, bajo el siguiente tenor literal:

"Artículo 103º-A.- Funcionarios de Integridad y Control

1.- La Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial cuenta con funcionarios en el órgano central y en las Oficinas Regionales en los diversos Distritos Judiciales.

2.- Por la presente norma se crea la especialidad de control disciplinario judicial. Un funcionario de la Autoridad puede ser juez o provenir del ámbito civil. Ambos deben contar con conocimientos especializados en la materia.

3.- A propuesta del Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y los Consejos Ejecutivos Distritales designan a los Jueces respectivos. Se requiere que sean titulares y provengan de los niveles correspondientes a Juez Supremo, Juez Superior y Juez Especializado o Mixto.

4.- El Juez que forme parte de la entidad:

A.- Trabaja a dedicación exclusiva.

B.- Es designado por un período de cuatro (4) años, prorrogable por dos (2) años adicionales, luego de lo cual retorna a la plaza que corresponda.

C.- Autoriza por escrito el levantamiento de su secreto bancario y secreto tributario si es que se produce alguna investigación interna que lo justifique e involucre.

D.- Presenta obligatoriamente su declaración jurada de bienes y rentas al inicio, durante y a su salida de la entidad.

E.- Recibe los incentivos previstos en la Ley de la Carrera Judicial, un puntaje adicional en sus calificaciones curriculares, entre otros incentivos por el desempeño adecuado de su función.

F.- Participa activamente en los programas, cursos, talleres y/o técnicas de especialización correspondientes.

G.- Permanece en funciones siempre que su conducta sea idónea para el cargo. Su cambio antes de los plazos previstos requiere previa evaluación y un pedido motivado de la Autoridad Nacional de Integridad y Control.

H.- Puede ser designado a cualquier sede judicial y cambiado por razones estratégicas o por necesidad del servicio.

5.- El personal civil que forme parte de la Autoridad:

A.- Autoriza por escrito el levantamiento de su secreto bancario y secreto tributario si es que se produce alguna investigación interna que lo justifique e involucre.

B.- Presenta obligatoriamente su declaración jurada de bienes y rentas al inicio, durante y a su salida de la entidad.

C.- Recibe los incentivos previstos en la Ley.

D.- Participa activamente en los programas, cursos, talleres y/o técnicas de especialización correspondientes.

E.- Permanece en funciones siempre que su conducta sea idónea para el cargo.

F.- Puede ser designado a cualquier sede judicial y cambiado por razones estratégicas o por necesidad del servicio.

Artículo 103°-B.-Condiciones internas y requerimientos para el ejercicio de las competencias

La Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial desarrolla capacidades internas para alcanzar los objetivos previstos por la presente ley, identifica las áreas de riesgo de funcionamiento, determina medidas preventivas y correctivas, especializa continuamente a sus integrantes, revisa periódicamente y actualiza el funcionamiento de sus procedimientos internos.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial prioriza la dotación de instalaciones especiales, presupuesto, personal especializado, sistemas informáticos, equipos multidisciplinarios y peritos con reconocida solvencia técnica y probidad en el ejercicio del cargo.

Artículo 103°-C.- Equipo policial especializado. Protección y estímulo al denunciante.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial cuenta con un cuerpo de policías adscritos y con reconocida solvencia técnica y probidad en el ejercicio del cargo.

Asimismo, implementa canales de denuncia con garantía de anonimato, sistemas de premios e incentivos, mecanismos de protección a denunciantes, testigos e informantes,

y todas aquellas técnicas que, conforme a ley, le permitan cumplir su función eficazmente.

Artículo 104.- Oficina Central. Oficinas Regionales. Módulos Itinerantes.

La Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial está constituida por una Oficina Central con sede en Lima, cuya competencia abarca el territorio de la República.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a solicitud motivada del Jefe de la Autoridad Nacional crea Oficinas Regionales y Módulos Itinerantes que abarquen uno o más Distritos Judiciales o modifica la distribución geográfica existente. La sede de las Oficinas Regionales de Control no corresponderá necesariamente a los distritos judiciales.

Los Jefes de las Oficinas Regionales son designados por el Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial.

Artículo 105.- Funciones de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial.

Son funciones de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial las siguientes:

1.- Realizar de manera regular **acciones preliminares** para la obtención de indicios, elementos de convicción o evidencias respecto de hechos, acciones u omisiones de Jueces Superiores, Jueces Especializados o Mixtos, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial que sustenten el inicio o no del procedimiento administrativo disciplinario.

2.- Realizar de manera regular **acciones preliminares** para la obtención de indicios, elementos de convicción o evidencias respecto de hechos, acciones u omisiones de Jueces Supremos, en cuyo caso elabora su informe y lo remite de inmediato al Consejo Nacional de la Magistratura.

3.- Tomar declaraciones, levantar actas de constatación, requerir pericias e informes técnicos, llevar a cabo auditorías y exámenes especiales, en todas las dependencias del Poder Judicial, así como los **actos, procedimientos y técnicas** que resulten necesarios para el esclarecimiento de un hecho, acción u omisión que constituya infracción disciplinaria.

4.- **Convocar o notificar** al Juez, funcionario, servidor o empleado del Poder Judicial en el marco del procedimiento administrativo disciplinario o con posterioridad a las acciones de control y supervisión.

5.- **Revisar expedientes, archivos, legajos y documentos** en general, cualquiera sea el tipo de soporte en el que se encuentren, que posean los órganos jurisdiccionales y las dependencias del Poder Judicial.

6.- Solicitar, en el marco de sus competencias, la **documentación e información** necesaria a los órganos jurisdiccionales y a las dependencias del Poder Judicial.

7.- Elaborar y ejecutar **estrategias de prevención, visitas e inspecciones** a los órganos jurisdiccionales y dependencias del Poder Judicial.

8.- **Ingresar** de forma ilimitada e incondicional a cualquier local o dependencia judicial en forma programada o no, en días y horas hábiles o inhábiles.

9.- Recibir y atender las **quejas** y los reclamos en general contra un juez, funcionario, servidor o empleado del Poder Judicial por su conducta indebida.

10.- Rechazar liminarmente las **quejas manifiestamente maliciosas**, o, aquellas que no sean de carácter funcional sino jurisdiccional, aplicando las responsabilidades de ley.

11.- **Investigar** en el marco del procedimiento administrativo disciplinario los hechos, acciones u omisiones que constituyan infracciones disciplinarias, por parte de Jueces de todos los niveles, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial.

12.- Disponer o levantar las **medidas cautelares** que aseguran la eficacia de la resolución final o garantizan la adecuada prestación del servicio de justicia.

13.- Elaborar el **informe administrativo disciplinario** imponiendo las sanciones que correspondan o formulando las recomendaciones respectivas.

14.- Disponer que las actividades o investigaciones que se desarrollan en una Oficina Regional sean **derivadas** a otra o **asumidas** por la propia Jefatura Nacional, cuando la gravedad de los hechos o la naturaleza de la investigación así lo amerite.

15.- Supervisar el cumplimiento de las **medidas disciplinarias impuestas o medidas correctivas** que se dispongan.

16.- Promover la **transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales**, conforme al marco constitucional, el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806, y Ley de Protección de Datos Personales, Ley 29733.

17.- Desarrollar e impulsar el **expediente electrónico de control**, de acceso público.

18.- Desarrollar e impulsar **estudios, investigaciones y estadísticas** sobre las actividades, resoluciones y logros de la entidad, a nivel nacional. Estos documentos son públicos.

19.- Identificar y construir **mapas de riesgo** en el Poder Judicial.

20.- Solicitar **reportes migratorios** de Jueces, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial, así como acceder a diversas fuentes de información, para alcanzar los fines previstos en la presente ley.

21.- Identificar posibles **conflictos de interés** en Jueces, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial.

22.- Procesar y generar información a partir del contenido de las **declaraciones juradas** de Jueces, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial, en coordinación con la Contraloría General de la República.

23.- Establecer mecanismos de intercambio de información e investigaciones conjuntas con la **Unidad de Inteligencia Financiera**.

24.- Supervisar que la designación de **Jueces Supernumerarios** se lleve a cabo por concurso público y conforme a las normas de la materia.

25.- Llevar registros actualizados y públicos de las **buenas prácticas de integridad** de jueces, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial.

26.- Celebrar **convenios de cooperación e intercambio** con entidades nacionales o extranjeras, dentro de la Constitución y las leyes.

27.- Poner en conocimiento del Colegio de Abogados respectivo la existencia de **inconductas de abogados** o de sanciones impuestas por los jueces a los abogados.

28.- Poner en conocimiento de la autoridad competente la existencia de indicios suficientes y concurrentes que apunten a consolidar una hipótesis de comisión de uno o varios **delitos**, sin perjuicio de la investigación disciplinaria correspondiente.

29.- Las demás que señala la presente Ley y los reglamentos.

Todos los jueces, funcionarios, servidores o empleados del Poder Judicial están obligados a cumplir las solicitudes y requerimientos que formule la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y sus funcionarios, así como prestar la colaboración necesaria para el óptimo desarrollo de la visita, inspección, auditoría o investigación correspondiente. Toda omisión, retardo o negativa a prestar la debida cooperación constituye falta muy grave, la cual será sancionada conforme a la ley y al reglamento".

Artículo 5°.- Norma que adiciona el inciso 15) del artículo 48° de la Ley de la Carrera Judicial

Adiciónese al artículo 48° de la Ley número 29277, Ley de la Carrera Judicial, el inciso 15), con el siguiente tenor:

"Artículo 48°.- Faltas muy graves.

Son faltas muy graves:

(...)

15. Omitir, retardar o negar la atención de las indicaciones, solicitudes y requerimientos de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial, o agredir física o verbalmente a sus integrantes, obstaculizando el ejercicio de sus competencias"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamento de Organización y Funciones

El Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial tiene la competencia para revisar, adecuar y aprobar su Reglamento de Organización y Funciones, en el plazo de sesenta (60) días contados a partir de su designación, así como las normas reglamentarias que se requieran para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

ÚNICA. Personal y presupuesto de la Oficina de Control de la Magistratura (Ocma) y de las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura (Odecmas).

A la entrada en vigencia de la presente ley, el personal actual de la Oficina de Control de la Magistratura y de las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura

permanece en funciones hasta que la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial cubra la totalidad de las plazas por sus titulares.

El presupuesto de la Oficina de Control de la Magistratura y de las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura será transferido a la Autoridad Nacional de Integridad y Control del Poder Judicial.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

ÚNICA. Modificación del artículo 112° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial con el siguiente tenor:

Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 112°.- El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial formula y aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Inspectoría General del Poder Judicial.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

ÚNICA. - Queda expresamente derogado a partir de la vigencia de la presente Ley el artículo 106 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INTEGRIDAD Y CONTROL EN EL MINISTERIO PÚBLICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como lo recuerda un Informe elaborado por el Acuerdo Nacional por la Justicia (julio, 2017): *"No existe un diagnóstico situacional integral y actualizado sobre la corrupción, lo cual dificulta la identificación de las causas y los desafíos más graves vinculados a la corrupción que afectan a las instituciones de justicia. Existe un marco normativo y una política institucional en las instituciones del SAJ, en los cuales confluyen una multiplicidad de órganos e instituciones encargadas del control disciplinario de magistrados y fiscales sin que existan mecanismos formales de coordinación entre ellos"*.⁵⁵

Desde la propuesta formulada por la CERIAJUS se planteaba la creación de una "Unidad Anticorrupción", así como una "Unidad de Investigación patrimonial y financiera" para revisar el movimiento patrimonial de los jueces y fiscales. Asimismo, se proponía potenciar la "Unidad de atención de quejas ciudadanas" y la transparencia judicial para que todas las resoluciones se publiquen y sean de fácil acceso.

En esa línea de pensamiento, en el documento "100 medidas para la lucha contra la corrupción"⁵⁶, el Fiscal Supremo Pablo Sánchez Velarde propone la medida 32: la "Fiscalía Suprema de Control Interno y oficinas desconcentradas deberán publicar las acciones realizadas y los resultados de su labor, incluyendo las sanciones impuestas en el portal web institucional de manera semestral". La propuesta data de mayo de 2017, no obstante, las resoluciones disponibles en su portal alcanzan solo hasta el 2016.

El control interno en el Ministerio Público debe ser sólido para que esté en capacidad de prevenir eficazmente la corrupción. Debe recordarse que la integridad en dicha institución se ve socavada por actos, de público conocimiento, de algunos fiscales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público. Además, el control interno debe desarrollar las capacidades suficientes para investigar actos de corrupción complejos. Y es que hace 17 años, el Consejo Transitorio del Poder Judicial identificó que este tipo de corrupción utiliza mecanismos diversos:

- Lobbies
- Redes ilícitas clandestinas al interior de las instancias judiciales
- Acciones de copamiento
- Estilos de prevalimiento
- Redes de información
- Intercambio de favores lo suficientemente motivadores de la voluntad funcional
- Utilización de vulnerabilidades personales del magistrado (estatus de suplencia o provisionalidad en los cargos, mediocridad y deficiencias en la formación académica, falta de experiencia en las tareas del Despacho Judicial)
- Preferencias en las designaciones
- Acceso irregular a la magistratura
- Avisaje judicial irregular
- Financiamiento irregulares de publicaciones periódicas⁵⁷

⁵⁵https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/06_Acuerdo-Nacional-por-la-Justicia-Nota-conceptual-para-difusi%C3%B3n.pdf

⁵⁶ https://www.mpf.gob.pe/publicaciones_recursos/

⁵⁷ Consejo Transitorio del Poder Judicial. Informe Final. Comisión de Investigación "Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción". Lima, 2001; p.63-66. Citado por: Defensoría del Pueblo. Serie Informes Defensoriales. Informe N° 109. Propuestas básicas de la

La corrupción deteriora seriamente la competitividad y desarrollo del país, e impacta en la economía, pues conforme lo indica el Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) Ricardo Márquez, la corrupción en el sistema de justicia tiene un costo que podría superar los S/. 4,000 millones de soles.⁵⁸

Por estas razones, la Comisión estima conveniente un cambio sustantivo que permita contar con un órgano de control interno en el Ministerio Público distinto que cuente con un sistema especializado interno anticorrupción y donde el Poder Ejecutivo se comprometa a asignar una policía especializada para el apoyo de su labor. Se pretende, además, de introducir la práctica del "Compliance" en materia del sistema de justicia y promover un control preventivo y no solo posterior, identificando previamente las áreas posibles de riesgo.

Se propone fortalecer la lucha contra la corrupción en el sistema judicial sustituyendo a los órganos internos de control disciplinario en el Ministerio Público (Fiscalía Suprema de Control Interno y de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno) por una Autoridad Nacional de Integridad y Control en dicha entidad.

La propuesta no vulnera la autonomía del Ministerio Público porque el objeto central de la regulación contenida en la presente ley es crear un órgano de control profesional y moderno, con atribuciones suficientes para prevenir y combatir la corrupción en el Ministerio Público, potenciando la especialidad de derecho disciplinario fiscal.

Además, la propuesta asegura la participación de los fiscales de los diversos niveles con buenos antecedentes, liderados por una persona con trayectoria de vida intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral y técnica, que luego de haber superado satisfactoriamente un concurso público de méritos es designado por una Comisión de Selección integrada por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente ley crea una Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público con un diseño ágil, de alcance nacional, moderno y profesional. Ciertamente, los beneficios son de alto impacto pues extirpar la corrupción en el Ministerio Público repercute directamente en la protección de la autonomía con la que deben proceder los fiscales al momento de ejercer sus funciones, genera una mejor percepción y confianza ciudadana sobre el funcionamiento de dicha institución; además, contribuye a un mejor clima en las inversiones y establece mejores condiciones para que la persecución del delito se realice con independencia, objetividad, razonabilidad y respeto al debido proceso.

REPERCUSIÓN DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público conlleva la modificación expresa de las normas contenidas en el Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica del Ministerio Público, así como un aspecto puntual en el régimen de infracciones, previsto en la Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483.

Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán. Lima, 2006; p. 170.

⁵⁸<https://gestion.pe/economia/sni-corrupcion-judicial-le-costaria-s-4-000-millones-peru-239212>

**LEY QUE CREA LA AUTORIDAD DE INTEGRIDAD Y CONTROL EN EL
MINISTERIO PÚBLICO**

LEY N°

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INTEGRIDAD Y CONTROL EN EL
MINISTERIO PÚBLICO**

Artículo 1°.- Objeto de la ley.

El objeto de la presente ley es crear la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.

Artículo 2.- Financiamiento.

La Autoridad Nacional de Integridad y Control tiene autonomía administrativa, funcional y económica de conformidad con la ley. La implementación de las disposiciones contenidas en la presente norma se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio Público.

Artículo 3.- Derógase el artículo 51° de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Derógase el artículo 51° de la Ley Orgánica del Ministerio Público conforme al siguiente texto:

"Artículo 51°.- Función de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.

La Autoridad Nacional de Integridad y Control es el órgano del Ministerio Público que tiene como funciones la prevención, supervisión, investigación, sanción y control de los aspectos disciplinarios y funcionales de fiscales de todos los niveles, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público.

Artículo 4°.- Norma que incorpora los artículos 51°-A, 51°-B, 51°-C, 51°-D, 51°-E y 51°-F a la Ley de la Carrera Fiscal.

Incorporase a la Ley de la Carrera Fiscal los artículos 51°-A, 51°-B, 51°-C, 51°-D, 51°-E y 51°-F bajo el siguiente tenor literal:

"Artículo 51°-A.- Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.

La persona que ejerza el cargo de Jefe o Jefa de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público es designada mediante concurso público de méritos, por un plazo de siete (7) años. Tiene las mismas incompatibilidades, privilegios, remuneración y beneficios que los Fiscales Supremos. Jura el cargo ante el Fiscal de la Nación. El Congreso de la República puede removerlo por falta grave debidamente

acreditada mediante acuerdo adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

La Comisión de Selección del Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público está conformada por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo. La participación en la Comisión de Selección es indelegable.

La Comisión de Selección cuenta con una Secretaría Técnica a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

La persona que ejerza el cargo de Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Ser peruano de nacimiento. No ser menor de cuarenta y cinco (45) años.*
- 2.- Trayectoria de vida intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.*
- 3.- No contar con antecedentes penales ni judiciales. No haber sido destituido de la carrera judicial o fiscal o de la administración pública o de empresas estatales, por medida disciplinaria, ni de la actividad privada, por falta grave.*
- 4.- No encontrarse suspendido o inhabilitado en el ejercicio de la función pública mediante decisión administrativa firme o sentencia judicial con autoridad de cosa juzgada.*
- 5.- Contar al menos con 15 años de experiencia profesional acreditada.*
- 6.- Ser especialista en sistemas de integridad, prevención de la corrupción, o gestión pública, o funcionamiento del sistema de justicia.*
- 7.- No encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Judiciales Morosos (REDJUM).*
- 8. No encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (DAM).*
- 9.- Haber superado la evaluación organizada para tal efecto por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR)*

Los fiscales que a la fecha de la convocatoria al concurso público cuenten con menos de un (1) años de haber cesado en sus funciones, se encuentran temporalmente impedidos de postular. El impedimento se levanta luego de transcurrido dicho plazo".

Artículo 51º-B.- Funcionarios de Integridad y Control.

- 1.- La Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público cuenta con funcionarios en el órgano central y en las Oficinas Regionales en los diversos Distritos Fiscales.*
- 2.- Por la presente norma se crea la especialidad de control disciplinario fiscal. Un funcionario de la Autoridad puede ser fiscal o provenir del ámbito civil. Ambos deben contar con conocimientos especializados en la materia.*
- 3.- A propuesta del Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público, la Junta de Fiscales Supremos y las Juntas de Fiscales Superiores designan a los*

fiscales respectivos. Se requiere que sean titulares y provengan de los niveles correspondientes a Fiscal Supremo, Fiscal Superior y Fiscal Provincial.

4.- El fiscal que forme parte de la entidad:

A.- Trabaja a dedicación exclusiva.

B.- Es designado por un período de cuatro (4) años, prorrogable por dos (2) años adicionales, luego de lo cual retorna a la plaza que corresponda.

C.- Autoriza por escrito el levantamiento de su secreto bancario y secreto tributario si es que se produce alguna investigación interna que lo justifique e involucre.

D.- Presenta obligatoriamente su declaración jurada de bienes y rentas al inicio, durante y a su salida de la entidad.

E.- Recibe los incentivos previstos en la Ley de la Carrera Fiscal, un puntaje adicional en sus calificaciones curriculares, entre otros incentivos por el desempeño adecuado de su función.

F.- Participa activamente en los programas, cursos, talleres y/o técnicas de especialización correspondientes.

G.- Permanece en funciones siempre que su conducta sea idónea para el cargo. Su cambio antes de los plazos previstos requiere previa evaluación y un pedido motivado de la Autoridad Nacional de Integridad y Control.

H.- Puede ser designado a cualquier sede judicial y cambiado por razones estratégicas o por necesidad del servicio.

5.- El personal civil que forme parte de la Autoridad:

A.- Autoriza por escrito el levantamiento de su secreto bancario y secreto tributario si es que se produce alguna investigación interna que lo justifique e involucre.

B.- Presenta obligatoriamente su declaración jurada de bienes y rentas al inicio, durante y a su salida de la entidad.

C.- Recibe los incentivos previstos en la Ley.

D.- Participa activamente en los programas, cursos, talleres y/o técnicas de especialización correspondientes.

E.- Permanece en funciones siempre que su conducta sea idónea para el cargo.

F.- Puede ser designado a cualquier sede judicial y cambiado por razones estratégicas o por necesidad del servicio.

Artículo 51°-C.-Condiciones internas y requerimientos para el ejercicio de las competencias

La Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público desarrolla capacidades internas para alcanzar los objetivos previstos por la presente ley, identifica

las áreas de riesgo de funcionamiento, determina medidas preventivas y correctivas, especializa continuamente a sus integrantes, revisa periódicamente y actualiza el funcionamiento de sus procedimientos internos.

La Junta de Fiscales Supremos prioriza la dotación a la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público de instalaciones especiales, presupuesto, personal especializado, sistemas informáticos, equipos multidisciplinarios y peritos con reconocida solvencia técnica y probidad en el ejercicio del cargo.

Artículo 51°-D.- Equipo policial especializado. Protección y estímulo al denunciante.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público cuenta con un cuerpo de policías adscritos y con reconocida solvencia técnica y probidad en el ejercicio del cargo.

Asimismo, implementa canales de denuncia con garantía de anonimato, sistemas de premios e incentivos, mecanismos de protección a denunciantes, testigos e informantes, y todas aquellas técnicas que, conforme a ley, le permitan cumplir su función eficazmente.

Artículo 51°-E.- Oficina Central. Oficinas Regionales. Módulos Itinerantes.

La Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público está constituida por una Oficina Central con sede en Lima, cuya competencia abarca el territorio de la República.

La Junta de Fiscales Supremos a solicitud motivada del Jefe de la Autoridad Nacional crea Oficinas Regionales y Módulos Itinerantes que abarquen uno o más Distritos Fiscales o modifica la distribución geográfica existente. La sede de las Oficinas Regionales de Control no corresponderá necesariamente a los Distritos Fiscales.

Los Jefes de las Oficinas Regionales son designados por el Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.

Artículo 51°-F.- Funciones de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público.

Son funciones de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público las siguientes:

- 1.- Realizar de manera regular **acciones preliminares** para la obtención de indicios, elementos de convicción o evidencias respecto de hechos, acciones u omisiones de Fiscales Superiores, Fiscales Provinciales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público que sustenten el inicio o no del procedimiento administrativo disciplinario.
- 2.- Realizar de manera regular **acciones preliminares** para la obtención de indicios, elementos de convicción o evidencias respecto de hechos, acciones u omisiones de Fiscales Supremos, en cuyo caso elabora su informe y lo remite de inmediato al Consejo Nacional de la Magistratura.
- 3.- Tomar declaraciones, levantar actas de constatación, requerir pericias e informes técnicos, llevar a cabo auditorías y exámenes especiales, en todas las dependencias del Ministerio Público, así como los **actos, procedimientos y técnicas** que resulten

necesarios para el esclarecimiento de un hecho, acción u omisión que constituya infracción disciplinaria.

4.- **Convocar o notificar** al fiscal, funcionario, servidor o empleado del Ministerio Público en el marco del procedimiento administrativo disciplinario o con posterioridad a las acciones de control y supervisión.

5.- **Revisar expedientes, archivos, legajos y documentos** en general, cualquiera sea el tipo de soporte en el que se encuentren, que posean las oficinas y dependencias del Ministerio Público.

6.- Solicitar, en el marco de sus competencias, la **documentación e información** necesaria a los despachos fiscales y a las dependencias del Ministerio Público.

7.- Elaborar y ejecutar **estrategias de prevención, visitas e inspecciones** a los despachos fiscales y a las dependencias del Ministerio Público.

8.- **Ingresar** de forma ilimitada e incondicional a cualquier local o dependencia del Ministerio Público en forma programada o no, en días y horas hábiles o inhábiles.

9.- Recibir y atender las **quejas** y los reclamos en general contra un fiscal, funcionario, servidor o empleado del Ministerio Público por su conducta indebida.

10.- Rechazar liminarmente las **quejas manifiestamente maliciosas**, o, aquellas que no sean de carácter funcional, aplicando las responsabilidades de ley.

11.- **Investigar** en el marco del procedimiento administrativo disciplinario los hechos, acciones u omisiones que constituyan infracciones disciplinarias, por parte de fiscales de todos los niveles, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público.

12.- Disponer o levantar las **medidas cautelares** que aseguran la eficacia de la resolución final o garantizan la adecuada prestación del servicio fiscal.

13.- Elaborar el **informe administrativo disciplinario** imponiendo las sanciones que correspondan o formulando las recomendaciones respectivas.

14.- Disponer que las actividades o investigaciones que se desarrollan en una Oficina Regional sean **derivadas** a otra o **asumidas** por la propia Jefatura Nacional, cuando la gravedad de los hechos o la naturaleza de la investigación así lo amerite.

15.- Supervisar el cumplimiento de las **medidas disciplinarias impuestas o medidas correctivas** que se dispongan.

16.- Promover la **transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales**, conforme al marco constitucional, el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806, y Ley de Protección de Datos Personales, Ley 29733.

17.- Desarrollar e impulsar el **expediente electrónico de control**, de acceso público.

18.- Desarrollar e impulsar **estudios, investigaciones y estadísticas** sobre las actividades, resoluciones y logros de la entidad, a nivel nacional. Estos documentos son públicos.

19.- Identificar y construir **mapas de riesgo** en el Ministerio Público.

20.- Solicitar **reportes migratorios** de fiscales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público, así como acceder a diversas fuentes de información, para alcanzar los fines previstos en la presente ley.

21.- Identificar posibles **conflictos de interés** en fiscales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público.

22.- Procesar y generar información a partir del contenido de las **declaraciones juradas** de fiscales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público, en coordinación con la Contraloría General de la República.

23.- Establecer mecanismos de intercambio de información e investigaciones conjuntas con la **Unidad de Inteligencia Financiera**.

24.- Supervisar que la designación de **Fiscales Provisionales no titulares** se lleve a cabo por concurso público y conforme a las normas de la materia.

25.- Llevar registros actualizados y públicos de las **buenas prácticas de integridad** de fiscales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público.

26.- Celebrar **convenios de cooperación e intercambio** con entidades nacionales o extranjeras, dentro de la Constitución y las leyes.

27.- Poner en conocimiento del Colegio de Abogados respectivo la existencia de **inconductas de abogados**.

28.- Poner en conocimiento de la autoridad competente la existencia de indicios suficientes y concurrentes que apunten a consolidar una hipótesis de comisión de uno o varios **delitos**, sin perjuicio de la investigación disciplinaria correspondiente.

29.- Las demás que señala la presente Ley y los reglamentos.

Todos los fiscales, funcionarios, servidores o empleados del Ministerio Público están obligados a cumplir las solicitudes y requerimientos que formule la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público y sus funcionarios, así como prestar la colaboración necesaria para el óptimo desarrollo de la visita, inspección, auditoría o investigación correspondiente. Toda omisión, retardo o negativa a prestar la debida cooperación constituye falta muy grave, la cual será sancionada conforme a la ley y al reglamento".

Artículo 5°.- Norma que adiciona el inciso 15) del artículo 48° de la Ley de la Carrera Judicial

Adiciónese al artículo 47° de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, el inciso 16), con el siguiente tenor:

"Artículo 47°.- Faltas muy graves.

Son faltas muy graves las siguientes:

(...)

16. Omitir, retardar o negar la atención de las indicaciones, solicitudes y requerimientos de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público, o agredir física o verbalmente a sus integrantes, obstaculizando el ejercicio de sus competencias"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamento de Organización y Funciones

El Jefe de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público tiene la competencia para revisar, adecuar y aprobar su Reglamento de Organización y Funciones, en el plazo de sesenta (60) días contados a partir de su designación, así como las normas reglamentarias que se requieran para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

ÚNICA. Personal y presupuesto de la Fiscalía Suprema de Control Interno y de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno.

A la entrada en vigencia de la presente ley, el personal actual de la Fiscalía Suprema de Control Interno y de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno permanece en funciones hasta que la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Ministerio Público cubra la totalidad de las plazas por sus titulares.

El presupuesto de la Fiscalía Suprema de Control Interno y de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno será transferido a la Autoridad Nacional de Integridad y Control del Ministerio Público.

2. PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley de reforma constitucional ha sido 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 y libre de corrupción.

De conformidad con dicho mandato, el proyecto plantea la necesidad de reformar el sistema de elección y el perfil de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, con el fin de garantizar su integridad y adecuado funcionamiento.

El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucional autónomo que, de conformidad con los artículos 150 y 153 de la Constitución Política, se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, la ratificación de los mismos cada siete años, y de aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, y a los jueces y fiscales de todas las instancias. Asimismo, es competente para extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, el Consejo Nacional de la Magistratura se compone por miembros que representan a instituciones del Estado y la sociedad civil de la siguiente manera: 1) uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta de la Sala Plena, 2) uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, 3) Uno elegido por los miembros de los colegios de abogados del país, 4) dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás colegios profesionales del país, 5) uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales, 6) uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares. Este número puede ser ampliado a nueve miembros, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Los miembros titulares son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años.

Por su parte, el artículo 156 determina que para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo el previsto en el inciso 4 del artículo 147 de la Constitución.

El modelo vigente, basado en la representación de sectores del Estado y la sociedad civil, fue adoptado por el Congreso Constituyente Democrático de 1993, y buscó que el consejo estuviese conformado en su mayoría (cinco de siete) por representantes de la sociedad civil, con el fin de evitar que el poder político tuviese una influencia indebida en el nombramiento de jueces y fiscales y de hacer que sectores vinculados con el sistema de justicia tuvieran participación en esta delicada tarea. Así, se esperaba que los representantes de los colegios de abogados y de las universidades aportaran su conocimiento e investigación sobre la materia para asegurar un nombramiento de jueces y fiscales competentes que coadyuvasen a superar la problemática que afronta, desde hace muchas décadas, el sistema de justicia.

El sistema de representación previsto en la Constitución de 1993, en su momento, fue reconocido y valorado favorablemente por la comunidad nacional e internacional, debido

a que incorporaba a la sociedad civil en la elección, ratificación y destitución de jueces y fiscales, minimizando, de esta manera, los riesgos de que el poder político tuviera una influencia indebida en dichas tareas. De esta forma se superó lo que bajo la vigencia de la Constitución de 1979 había representado uno de las principales taras del sistema de justicia.

No obstante esta inicial valoración, durante los últimos años se ha cuestionado seriamente la forma en que se han llevado a cabo las elecciones de los representantes de los colegios profesionales y de las universidades públicas y privadas desnaturalizando el sistema de representación. Asimismo, hay cuestionamientos a la labor que ha desarrollado el CNM en el nombramiento, ratificación y sanción de los magistrados. Esto ha significado que en el Congreso de la República se planteen diversos proyectos de ley de reforma del Consejo Nacional de la Magistratura tales como:

Autor	Nro. de Proyecto	Fecha
Poder Ejecutivo	1720-2017-PE	28.07.17
Poder Judicial	2902-2017-PJ	14.05.18
Congreso. Fuerza Popular	3046-2017-CR	19.06.18
	1902-2017-CR	18.09.17
Congreso. Peruanos por el Cambio	955-2016-CR	14.02.17
Congreso. APRA	1786-2017-CR	15.08.17
Congreso. Nuevo Perú	1930-2017-CR	03.10.17
Congreso. Alianza para el Progreso	1895-2017-CR	14.09.17
Congreso. Frente Amplio	1847-2017-CR	07.09.17

Por su parte, la Comisión Presidencial de Integridad creada mediante Resolución Suprema N° 258-2016-PCM, del 20 de octubre del 2016, recomendó "Reformar constitucionalmente el Consejo Nacional de la Magistratura con el fin de modificar su composición y asegurar su idoneidad, autonomía e independencia...". (ver: Informe de la Comisión Presidencial de Integridad: Detener la Corrupción, la gran batalla de este tiempo. Recomendación N° 66. Editado por Asociación Civil Transparencia, Lima. Pág. 27).

PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SUPERAR

En la actualidad el Consejo Nacional de la Magistratura es una de las instituciones públicas más desprestigiadas a raíz de una serie de sucesos que ponen en duda la capacidad ética de la mayoría de sus miembros para ejercer la delicada labor que le ha encargado la Constitución Política.

Los cuestionamientos a sus integrantes y a la forma en que se ha desnaturalizado el sistema de representación de los colegios profesionales y de las universidades públicas y privadas, plantea la urgente necesidad de reformar la institución con el fin de devolverle legitimidad y recuperar la confianza ciudadana, indispensables para el adecuado funcionamiento no solo del sistema de justicia sino del sistema democrático nacional.

Esto se vuelve más urgente frente a los gravísimos hechos de tráfico de influencias, intercambio de favores y otras formas de corrupción revelados por los audios difundidos por medios periodísticos en las últimas semanas, que dan cuenta de que algunos consejeros han utilizado sus puestos para negociar nombramientos, evaluaciones y favores políticos, entre otros actos irregulares.

Pero además se han puesto en evidencia el bajo nivel de las entrevistas desarrolladas a los postulantes a jueces y fiscales y los casos de discriminación a postulantes con

Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia, 25 de julio de 2018.

discapacidad, que evidencian que el sistema de elección por representación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, contrariamente al objetivo de la Constitución, ha facilitado que lleguen a estos altos cargos personas sin las mínimas calidades académicas, profesionales y éticas. Esta situación ha puesto en serio cuestionamiento la legitimidad de la institución y de su actuación y pone en grave riesgo al sistema de justicia y a la propia gobernabilidad del país.

Debido a ello, diversas propuestas legislativas provenientes del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, y organismos de la sociedad civil concuerdan en la importancia de realizar un cambio sustantivo en la composición del Consejo y en las características y perfil de los consejeros como condición para superar esta difícil y delicada problemática. (Ver Anexo: Proyectos de ley y propuestas de reforma del CNM, que acompaña esta exposición de motivos).

Las propuestas y proyectos de ley coinciden, en gran medida, en mejorar el sistema de representación y en establecer mayores exigencias al momento de elegir a los representantes. La propuesta que presenta la Comisión Consultiva de Reforma del Sistema de Justicia sale de este esquema y plantea que la reforma constitucional contemple un sistema de elección de los consejeros basado en un concurso público de méritos llevado a cabo por una Comisión Especial que para este efecto se constituya.

JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La presente propuesta de reforma constitucional busca evitar tanto la indebida influencia del poder político en el Consejo Nacional de la Magistratura, como que la institución sea captada por intereses privados ajenos al bien público que la Constitución le encarga garantizar. Por ello plantea un nuevo modelo de elección de miembros del Consejo, el cual tiene como fundamento principal el mérito, la probada integridad y la capacidad como requisitos para acceder a este alto cargo.

Este nuevo modelo garantizará que el Consejo esté conformado por abogados de una gran trayectoria, solvencia académica e integridad, estableciendo requisitos más rigurosos para el acceso al consejo. La propuesta parte del hecho que la tarea de nombramiento, ratificación y sanción a magistrados requiere de un conocimiento y especialización en la tarea jurídica y en el conocimiento del derecho. Por ello plantea que los miembros del Consejo sean abogados con más de 30 años de ejercicio profesional y reconocido prestigio. Es decir profesionales que cuenten con una larga trayectoria, una probada conducta ética y una trayectoria académica, profesional y democrática ejemplar.

Para elegir este alto perfil de consejeros, la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia propone establecer la conformación de una Comisión Especial de selección integrada por el Presidente del Poder Judicial, quien la presidirá, y por los titulares del Ministerio Público, del Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Asimismo, plantea que la Comisión cuente con la asistencia técnica y asesoría del órgano rector de los recursos humanos del Estado a cargo del servicio civil y la carrera pública, que deberá garantizar un proceso transparente y público, así como un adecuado escrutinio de dichos requisitos al momento de elegir a los miembros del CNM y la correspondiente vigilancia ciudadana.

En efecto, es importante destacar que el modelo incorpora obligaciones de transparencia, publicidad y vigilancia ciudadana en el proceso de selección de miembros, que contribuyen a fortalecer la legitimidad del proceso. Asimismo, la propuesta de modificación constitucional garantiza que se cumpla con la equidad que debe existir en la designación de hombres y mujeres cuando se trata de entidades colegiadas.

La modificación constitucional de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura permitirá que recupere la legitimidad y confianza ciudadana perdidas y que el nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales sea reconocida como una función que aporta a la justicia y a la institucionalidad democrática del país.

Para tal efecto, los nuevos miembros del Consejo Nacional de la Magistratura deberán actuar con la mayor transparencia en su función y rendir cuentas de su labor a la ciudadanía. Junto con la transparencia en su actuación es necesario establecer, mediante ley, un régimen amplio para regular y sancionar el conflicto de intereses en que puedan incurrir. En ese mismo sentido, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura no deben tener estudio de abogados abiertos o deberán renunciar a él.

Del mismo modo, el proceso de reforma constitucional del CNM debe ser acompañado de un proceso de fortalecimiento de su institucionalidad. Para ello, es necesario incorporar al personal del Consejo Nacional de la Magistratura a la Ley del Servicio Civil a fin de incentivar la carrera meritocrática y fortalecer la calidad del servicio que brindan a la nación.

Finalmente, frente a los graves casos que se han observado en el nombramiento y ratificación de magistrados se plantea otorgar al nuevo Consejo Nacional de la Magistratura, mediante una disposición transitoria, la facultad de revisar los nombramientos y ratificaciones en aquellos casos que existan indicios de graves irregularidades cometidas por los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura que han sido removidos por el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa N° 016-2017-2018-CR.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como se ha explicado la entrada en vigencia de este nuevo modelo de selección de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura tendrá un impacto notable en la legitimidad y confianza ciudadana en la institución, pues permitirá que el proceso de selección de sus miembros cumpla con los más altos estándares de mérito y capacidad, así como de transparencia y publicidad.

De este modo, se contribuirá significativamente a que el Consejo cumpla con su mandato constitucional de nombrar y destituir jueces y fiscales garantizando la autonomía e independencia del sistema de administración de justicia.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Artículo 1: Modifíquese los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del Perú en los términos siguientes:

Artículo 155.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos por concurso público de méritos por una Comisión Especial conformada por el Presidente del Poder Judicial, quien la presidirá, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República.

La Comisión Especial deberá instalarse seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura convocada por el Pdte. Del Poder Judicial.

La elección de los consejeros será realizada a través de un procedimiento regulado legalmente, con el apoyo técnico del órgano rector para los recursos humanos del Estado

a cargo del servicio civil y la carrera pública. El procedimiento de selección brindará garantías de máxima publicidad y transparencia y promoverá la vigilancia ciudadana.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son cinco y serán elegidos conjuntamente con tres suplentes, por un período de cinco años. La elección de los garantizará una participación equilibrada de consejeros hombres y mujeres.

Artículo 156.- Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requiere ser peruano de nacimiento, abogado con más de 30 años de ejercicio profesional, con una intachable trayectoria personal, profesional, democrática, de integridad y respeto a los derechos humanos. Asimismo, haber ejercido con solvencia cargos públicos o privados y no tener antecedentes penales ni judiciales. Adicionalmente, el procedimiento garantizará que los postulantes seleccionados no incurran en supuestos que constituyan conflicto de interés.

El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos de un vocal de la Corte Suprema y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades.

Disposición transitoria.- Facúltase al Consejo Nacional de la Magistratura, elegido bajo esta reforma constitucional, a revisar los nombramientos y ratificaciones efectuados por los consejeros removidos por el Congreso de la República conforme a la Resolución Legislativa N° 016-2017-201CR, en aquellos casos que existan indicios de graves irregularidades.

3. PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los procesos contenciosos administrativos interviene el Ministerio Público por disposición legal (Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS). Ello no resulta necesario en un contexto en el cual los fiscales provinciales, superiores y supremos podrían abocarse a otras funciones, como por ejemplo, formar parte del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. No se trata de una propuesta novedosa. A manera de antecedente, podemos recordar que el Código Procesal Constitucional, vigente desde diciembre del 2004, excluyó de la intervención en todos los procesos constitucionales al Ministerio Público.

Según el Anuario Estadístico 2017 del Ministerio Público, en la actualidad cuenta con quince fiscales en la especialidad contenciosa administrativa. En la Fiscalía Suprema existe una Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo y una Transitoria las cuales, durante el año 2017, recibieron 2,503 y 2,616 casos, respectivamente, de un total de 24,437 casos ingresados al total de Fiscalías Supremas.

De acuerdo al Informe Defensorial N° 121, Propuestas para una reforma de la Justicia Contenciosa – Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia, *"En los hechos, la emisión del respectivo dictamen fiscal agrega poco valor al proceso"*. Considera que *"Al margen de la buena o mala calidad de los dictámenes fiscales, surge la duda sobre si el Ministerio Público debe seguir interviniendo en el proceso. Al respecto, se debe optar por su no intervención (...)"*.

A juicio de la Comisión, debe eliminarse la intervención del Ministerio Público en este tipo de procesos. Esta propuesta no vulnera la Constitución ni la autonomía del Ministerio Público, pues el artículo 159 inciso 6) dispone que emite dictamen *"en los casos que la ley contempla"*. Y, precisamente, la exclusión que la Comisión propone se efectúa a través de una norma con rango de ley que modifica los artículos 16, 28.1 y 28.2 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Si bien contar con la opinión del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativo se encuentra previsto en la ley, ante la elevada carga procesal existente y la demora de los procesos, se justifica eliminar su intervención. Los costos que implicará su exclusión, son sustancialmente menores a las ventajas o beneficios que aportará contar con una menor carga procesal en el Ministerio Público y dotar de mayor celeridad al proceso contencioso administrativo. Ello permitirá que los

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

La norma propuesta modifica los artículos 16, 28.1 y 28.2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo excluyendo la intervención del Ministerio Público como organismo dictaminador.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 1. Objeto de la Ley. Modifícase los artículos 16, 28.1 y 28.2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

Artículo 16.- Intervención del Ministerio Público

En el proceso contencioso administrativo el Ministerio Público interviene como parte, cuando se trate de intereses difusos, de conformidad con las leyes de la materia.

Artículo 28.- Procedimiento especial

Se tramitan conforme al presente procedimiento las pretensiones no previstas en el artículo 26 de la presente Ley, con sujeción a las disposiciones siguientes:

28.1 Reglas del procedimiento especial

En esta vía no procede reconvencción.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expedirá resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida; o la nulidad y la consiguiente conclusión del proceso por invalidez insubsanable de la relación, precisando sus defectos; o, si fuere el caso, la concesión de un plazo, si los defectos de la relación fuesen subsanables.

Subsanados los defectos, el Juez declarará saneado el proceso por existir una relación jurídica procesal válida. En caso contrario, lo declarará nulo y consiguientemente concluido.

Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.

Si el proceso es declarado saneado, el Auto de saneamiento deberá contener, además, la fijación de Puntos controvertidos y la declaración de admisión o rechazo, según sea el caso, de los medios probatorios ofrecidos.

Sólo cuando la actuación de los medios probatorios ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas. La decisión por la que se ordena la realización de esta audiencia o se prescinde de ella es impugnabile y la apelación será concedida sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida.

Luego de expedido el auto de saneamiento o de realizada la audiencia de pruebas, según sea el caso, el expediente quedará expedito para dictar sentencia. Las partes podrán solicitar al Juez la realización de informe oral, el que será concedido por el solo mérito de la solicitud oportuna.

28.2 Plazos

Los plazos previstos en esta ley se computan desde el día siguiente de recibida la notificación.

Los plazos aplicables son:

- a) Tres días para interponer tacha u oposiciones a los medios probatorios, contados desde la notificación de la resolución que los tiene por ofrecidos;*
- b) Cinco días para interponer excepciones o defensas, contados desde la notificación de la demanda;*
- c) Diez días para contestar la demanda, contados desde la notificación de la resolución que la admite a trámite;*
- e) Tres días para solicitar informe oral, contados desde la notificación de la resolución que dispone que el expediente se encuentra en el estado de dictar sentencia;*
- f) Quince días para emitir sentencia, contados desde la vista de la causa. De no haberse solicitado informe oral ante el Juez de la causa, el plazo se computará desde la notificación a las partes del dictamen fiscal o de la devolución del expediente por el Ministerio Público.*
- g) Cinco días para apelar la sentencia, contados desde su notificación.*

4. PROYECTO DE LEY MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y CREA EL SISTEMA DE FISCALES ESPECIALIZADOS EN DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS, LAVADO DE ACTIVOS Y DELITOS CONEXOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley ha sido 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.

De conformidad con dicho mandato, el proyecto modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público, a fin de crear una Fiscalía Suprema, denominada Fiscalía Anticorrupción, que concentre la labor del Ministerio Público en materia de lucha contra la corrupción, lavado de activos y delitos conexos. En efecto, frente a los graves hechos de corrupción que han conmocionado al país en nuestra historia reciente, así como la evidencia de que nos encontramos frente a un fenómeno de grandes proporciones que se ha extendido de manera alarmante en todo el territorio nacional, involucrando a altos funcionarios del Estado, así como sectores de la clase política y empresarial, resulta indispensable fortalecer la política pública en la lucha contra la corrupción.

En tal sentido, se hace necesario superar las actuales limitaciones institucionales del Ministerio Público para hacer frente a este flagelo, dotándolo de la capacidad organizativa y los recursos necesarios para poner en marcha un nuevo diseño, que posibilite articular mejor la tarea especializada que desarrollan las diferentes fiscalías especializadas, tanto a nivel distrital como supra distrital, en materias de delitos contra la administración pública, corrupción, lavado de activos y delitos conexos.

De otro lado, cabe señalar que este proyecto debe ser complementado con otras medidas a nivel legislativo, que contribuyan a reducir la carga procesal de esta entidad y agilizar el cabal cumplimiento de su misión constitucional. En esa dirección, se opta por suprimir la actual Fiscalía Suprema en lo Contencioso-Administrativo, cuya carga principal ha de quedar reducida al mínimo, con la eliminación de los dictámenes en esta materia ante la Corte Suprema, en el Poder Judicial. Al respecto, corresponderá a la Junta de Fiscales Supremos dictar las medidas necesarias para la debida atención de la carga pendiente de la indicada Fiscalía Suprema.

De esa manera, atendiendo a lo establecido en los artículos 158 y 159 de la Constitución del Perú, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Decreto legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público y sus modificatorias, el Decreto legislativo N°635, que aprueba el Código penal y sus modificatorias, así como el Decreto legislativo N° 957, Código Procesal Penal y sus modificaciones, se propone crear la Fiscalía Suprema Anticorrupción, la misma que habrá de conocer y coordinar todas las investigaciones a cargo de las actuales Fiscalías especializadas en materia de delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente ley crea una Fiscalía Suprema Anticorrupción en materia de delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos, como una manera de fortalecer la actuación del Ministerio Público en un ámbito de la criminalidad que viene afectando al país de manera alarmante y en una dimensión,

que hace indispensable concentrar esfuerzos, a fin de optimizar recursos materiales y humanos en la lucha contra este flagelo.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y CREA EL SISTEMA DE FISCALES ESPECIALIZADOS EN DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS, LAVADO DE ACTIVOS Y DELITOS CONEXOS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1º. – Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es el de crear un Sistema Especializado en delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos, a cargo de una Fiscalía Suprema denominada Fiscalía Suprema Anticorrupción.

Artículo 2º.- Creación del Sistema Especializado y de los Fiscales Supremos

Modifíquese el artículo 81º del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual quedará con el siguiente tenor:

"Artículo 81º-A.- Se crea el Sistema de Fiscales Especializados en delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y conexos, el cual estará integrado por el Fiscal Supremo, denominado Fiscal Supremo Anticorrupción, Fiscales Superiores, Provinciales y Adjuntos adscritos a las Fiscalías Especializadas en los delitos en referencia, con competencia tanto a nivel de Distrito Fiscal, como Supra Distrital."

***Artículo 81º-B.-** De los Fiscales Supremos, dos atienden los asuntos penales; otro los asuntos civiles y el otro los delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos, de acuerdo con su respectiva especialidad y lo dispuesto en la presente Ley y su reglamento."*

Artículo 2º.- Funciones del Fiscal Supremo Anticorrupción

Modifíquese el artículo 86º del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, con el siguiente tenor:

"Artículo 86º. - Corresponde al Fiscal Supremo Anticorrupción:

- 1. Dirigir el Sistema de Fiscales Especializados en delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos .*
- 2. Dictar los lineamientos de las políticas necesarias para la implementación, organización y actuación de los Fiscales que integran el Sistema referido en el inciso que antecede.*
- 3. Establecer la conformación de las Fiscalías Superiores y Provinciales Corporativas, tanto en cada Distrito Fiscal, como las Supra Distritales, con relación a los mismos delitos.*
- 4. Evaluar la actuación de los Fiscales que integren el Sistema Especializado.*
- 5. Proponer a la Junta de Fiscales Supremos los acuerdos tendientes a fijar o modificar la competencia de las Fiscalías que integran dicho Sistema.*
- 6. Emitir dictamen en los procedimientos que se sigan ante la Corte Suprema, en los procesos instaurados por delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos.*
- 7. Intervenir en los procesos que se inicien contra los altos funcionarios comprendidos en el artículo 99º de la Constitución Política, así como contra los Jueces y Fiscales*

Superiores, por delitos de función referidos a corrupción de funcionarios, delitos contra la administración pública, lavado de activos y delitos conexos."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - La Junta de Fiscales Supremos dictará las medidas necesarias respecto de la carga pendiente de la Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo.

SEGUNDA. - El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas, dispondrá las transferencias de partidas necesarias para la inmediata implementación del Sistema, así como para la creación de una plaza de Fiscal Supremo titular, que será cubierta conforme al ordenamiento legal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- El actual Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, asumirá la Fiscalía Suprema que quede vacante por la designación del Fiscal Supremo a cargo del Sistema de Fiscales Especializados en delitos contra la administración pública, corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS Y DEROGATORIAS

ÚNICA. - Deróguense o modifíquense las normas que se opongan a la presente ley.

5. PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL TÍTULO VI AL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA "TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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".

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La transparencia es una forma eficaz de luchar contra la corrupción y contra la "*cultura del secreto*". 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 el sistema de justicia.

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

La norma propuesta 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.

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL TÍTULO VI "TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA" AL TULO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 1. Objeto de la Ley. Incorpórese el Título VI a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, en los siguientes términos:

TÍTULO VI TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

Artículo 38.- Ámbito de aplicación

El presente régimen legal de transparencia se aplica a todas las instituciones integrantes del sistema de justicia, es decir, 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 integrantes 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, sanciones disciplinarias impuestas, patrimonio conforme a su declaración jurada de bienes y rentas, sentencias dictadas 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 integrantes del sistema de justicia, que permitan conocer si estuvieran incursos 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 facilitando su acceso, jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, preferentemente con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable.
- 4) La relación de las entrevistas y visitas que tenga los jueces y fiscales y, en general, de los integrantes del sistema de justicia, con indicación del asunto que la haya motivado.

- 5) Los informes anuales de las instituciones que integran el sistema de justicia sobre la actividad realizada.
- 6) Los informes elaborados por las Oficinas de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público o las que hagan sus veces.
- 7) Los procedimientos de selección de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura en todas sus etapas.
- 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.

6. PROYECTO DE LEY PARA INCENTIVAR LA PROBIDAD EN EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA

El presente proyecto de Ley ha sido 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.

De conformidad con dicho mandato, el presente proyecto tiene la finalidad de aprobar medidas orientadas a promover la probidad en el ejercicio profesional de los abogados, teniendo presente la función social que desempeñan, la misma que cumple un rol preponderante que debe contribuir de manera decidida en la lucha contra la corrupción, particularmente en el ámbito del Sistema Judicial;

Adicionalmente, la probidad de la conducta de los abogados requiere una formación universitaria en ética y responsabilidad profesional, tal como lo establece la Constitución Política del Perú al referirse a la formación integral del estudiante, a la par de un ambiente laboral que promueva los más altos estándares en el ejercicio profesional y un entorno institucional que promueva buenas prácticas en el ejercicio de la abogacía, prevenga inconductas profesionales y ponga coto a la impunidad;

De otro lado, la finalidad esencial de la colegiatura profesional es promover y asegurar el ejercicio ético y responsable de los abogados, conforme a la función pública que la Constitución Política del Perú les ha otorgado. Ello, constituye su finalidad principal y la razón sustantiva por la que el ordenamiento jurídico nacional establece la colegiatura obligatoria para el ejercicio de la abogacía, restringiendo los derechos constitucionales al libre ejercicio de la profesión, al trabajo y a la libertad de asociación;

Al respecto, los Colegios de Abogados deben adoptar medidas efectivas de carácter preventivo y sancionador para promover la ética y responsabilidad profesional en sus agremiados, de lo contrario, se vacía de contenido la obligatoriedad de la colegiatura profesional, perdiendo ésta toda razón de ser;

Por lo demás, si bien con la promulgación en el 2012 del Código de Ética del Abogado, la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú ha avanzado significativamente hacia la homogenización y modernización de los estándares de responsabilidad profesional, en general no se advierte un rol activo de los Colegios de Abogados en la prevención y sanción de las inconductas que vulneren la ética del abogado y las buenas prácticas de la profesión;

En consecuencia, resulta necesario adoptar un conjunto de medidas para incentivar proactivamente la probidad en la conducta de los abogados, que redunde en una mejora del funcionamiento del sistema de justicia y de la lucha contra la corrupción;

Finalmente, es necesario dotar de un plazo razonable para la implementación de las disposiciones establecidas en la presente ley;

PROYECTO DE LEY PARA INCENTIVAR LA PROBIDAD EN EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA

Artículo 1.- Objeto

El objeto de la presente ley es adoptar un conjunto de medidas con el propósito de cumplir con el fin del ejercicio de la abogacía que comprende la defensa de los derechos de las personas, la consolidación del Estado Constitucional de Derecho y la justicia. La abogacía cumple una función social.

La probidad e integridad de la conducta del abogado cualquiera fuera el ámbito en el que se desempeñe son indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia, la vigencia del Estado Constitucional de Derecho, la vida en sociedad y la lucha contra la corrupción.

Por el rol social que desempeñan, la transgresión de los principios éticos de la profesión legal por parte de los abogados merita gravemente la confianza de la sociedad en el Estado Constitucional de Derecho y la justicia.

Artículo 2.- Finalidad

Son fines de la presente ley los siguientes:

- a) Promover la probidad en la conducta y desempeño de la labor profesional del abogado.
- b) Asegurar el ejercicio ético y responsable del desempeño del abogado en el Sector Público y Privado.
- c) Implementar mecanismos de sanción administrativa, civil y penal eficaces en caso de un mal ejercicio profesional.

Artículo 3.- La misión de la abogacía

- a) El fin del ejercicio de la abogacía es la defensa de los derechos de las personas, la consolidación del Estado Constitucional de Derecho y la justicia. La abogacía cumple una función social.
- b) La probidad e integridad de la conducta del abogado cualquiera fuera el ámbito en el que se desempeñe, son indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia, la vigencia del Estado Constitucional de Derecho, la vida en sociedad y la lucha contra la corrupción.

Artículo 3. Derecho ciudadano a denunciar la inconducta del abogado.

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

- a) La vía administrativa, ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi) por infracción, entre otros, al 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, y/o
- f) La vía disciplinaria, ante el gremio profesional correspondiente por cualquier transgresión al Código de Ética del Abogado, sin que sea requisito hacer referencia expresa al tipo de infracción y/o articulado trasgredido.

Artículo 4. El contenido ético mínimo en los programas de Derecho de pre y posgrado.

El plan de estudios de los programas de Derecho de pre y posgrado debe incluir, de manera específica y transversal, contenidos referidos a la ética y responsabilidad profesional del abogado.

Las Facultades y Escuelas de Posgrado que dicten programas de Derecho deben tener un comité, oficina o responsable encargado de promover y difundir al interior de estas y en la sociedad, los valores, principios, normas y buenas prácticas del ejercicio responsable de la profesión del abogado, incluyendo referidas al desarrollo de las prácticas pre profesionales. En ese sentido, deben capacitar de manera continua a todos sus docentes en temas de ética y responsabilidad profesional, así como implementar medidas que garanticen la transversalidad de los contenidos éticos en la formación universitaria.

Las Universidades deben dar a conocer, incluyendo entre otros medios a través de su portal web, el contenido ético de sus programas y los datos de contacto del comité, oficina o responsable.

Las exigencias antes mencionadas deben ser consideradas en el procedimiento de licenciamiento a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y en la acreditación a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).

Artículo 5. Promoción de la integridad en los programas académicos de la Academia de la Magistratura.

La Academia de la Magistratura deberá incluir en todos sus programas académicos contenidos referidos al ejercicio de la potestad sancionadora que ostentan los jueces para desincentivar la inconducta profesional y promover la integridad y las buenas prácticas en el ejercicio profesional del abogado.

Artículo 6. La promoción de la integridad en los concursos de méritos y evaluación de jueces y fiscales.

El Consejo Nacional de la Magistratura deberá considerar en la evaluación del postulante que este haya contribuido con la promoción de la integridad y las buenas prácticas en el ejercicio profesional del abogado. Para ello se podrán considerar las exhortaciones y/o sanciones impuestas a abogados por inconductas profesionales, entre otros.

Artículo 7. Obligación de notificar sanciones a los colegios de abogados e instituciones de control profesional.

Los jueces y fiscales, autoridades administrativas y arbitrales deben remitir a la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú y al Colegio de Abogados correspondiente del abogado sancionado, copia certificada de las resoluciones consentidas que imponen sanción a los abogados.

La Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú deberá anotar en el Registro Nacional de Sanciones a que hace referencia el artículo 41 del Código de Ética del Abogado la resolución que impone la sanción en un plazo máximo de 15 días hábiles de recibida la comunicación respectiva.

El Colegio de Abogados al que pertenece el abogado sancionado tiene la obligación de publicar dicha resolución en su página web en un plazo máximo de 15 días hábiles de recibida la comunicación respectiva, sin perjuicio de la obligación de notificar a las instancias disciplinarias correspondientes.

En caso la autoridad administrativa, judicial o arbitral formule exhortaciones o llamadas de atención, de manera reiterada al mismo abogado, deberá remitir a la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú y al Colegios de Abogados al cual pertenece el letrado, una comunicación sobre el particular, para que el Colegio adopte medidas preventivas, tales como capacitación en temas de buenas prácticas profesionales u otras.

Artículo 8. Responsabilidad penal del abogado. Modificación del artículo 46-A del Código Penal.

Modifíquese el artículo 46-A del Código Penal, con el siguiente tenor:

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

Constituye circunstancia agravante de la responsabilidad penal si el sujeto activo se aprovecha de su condición de miembro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, autoridad, funcionario o servidor público, para cometer un hecho punible o utiliza para ello armas proporcionadas por el Estado o cuyo uso le sea autorizado por su condición de funcionario público.

En estos casos el Juez aumenta la pena hasta la mitad por encima del máximo legal fijado para el delito cometido, no pudiendo ésta exceder de treinta y cinco años de pena privativa de libertad.

La misma pena se aplicará al agente que haya desempeñado los cargos señalados en el primer párrafo y aprovecha los conocimientos adquiridos en el ejercicio de su función para cometer el hecho punible.

Constituye circunstancia agravante, cuando el sujeto activo, desde un establecimiento penitenciario donde se encuentre privado de su libertad, comete en calidad de autor o partícipe el delito de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, trata de personas, terrorismo, extorsión o secuestro. En tal caso, el Juez podrá aumentar la pena hasta en un tercio por encima del máximo legal fijado para el delito cometido, no pudiendo exceder de treinta y cinco años de pena privativa de libertad.

Constituye circunstancia agravante cuando el sujeto activo es bachiller o Abogado y utiliza sus conocimientos jurídicos para cometer o participar en la comisión de delitos contra la administración pública, previstos en el Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal.

No será aplicable lo dispuesto en el presente artículo cuando la circunstancia agravante esté prevista al sancionar el tipo penal o cuando ésta sea elemento constitutivo del hecho punible”.

Artículo 9. Rol del Colegio de Abogados.

Los Colegios de Abogados deben promover y asegurar el ejercicio ético y responsable de los abogados, 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.

Artículo 10. Contenido ético mínimo en la admisión al colegio de abogados.

Los Colegios de Abogados deben evaluar de manera exhaustiva el conocimiento que tienen los profesionales que desean incorporarse al gremio sobre los valores, principios, normas y buenas prácticas del ejercicio responsable de la profesión del abogado, los

cuales están plasmados en el Código de Ética correspondiente y demás normas legales aplicables.

Para cumplir dicha función, los Colegios de Abogados pueden incluir como requisito para la colegiación medidas como la aprobación de un examen de suficiencia, la participación en un curso especializado y/u otros mecanismos que acrediten fehacientemente dicho conocimiento.

Artículo 11. La función preventiva en materia de ética y responsabilidad profesional.

Los Colegios de Abogados deben adoptar medidas preventivas para contribuir a un ejercicio responsable de la profesión, así como para la formación de un criterio ético en sus agremiados.

Para tales efectos, deben realizar campañas para promover la denuncia ciudadana de los actos que afecten los valores, principios, normas y buenas prácticas en el ejercicio de la abogacía. Asimismo, deben promover la organización de mesas, talleres, seminarios u otras actividades para difundir y promover la ética y responsabilidad profesional entre sus agremiados, la sociedad civil organizada y/o la ciudadanía.

Artículo 12. El ejercicio de la potestad de promoción y disciplina.

Los órganos de promoción y disciplina de los Colegios de Abogados, a cargo del procedimiento disciplinario, tienen como misión promover los más altos estándares en el ejercicio ético y responsable de la profesión. En tal sentido, tienen la responsabilidad de prevenir y sancionar las inconductas profesionales del abogado y, sobretodo, desincentivar la comisión de futuras infracciones.

El ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora es una infracción grave al debido proceso y, por tanto, los miembros de los órganos de promoción y disciplina que incurran en esta conducta responden por los daños y perjuicios causados además de las responsabilidades legales a que hubiera lugar.

Los Colegios de Abogados deben garantizar que las denuncias contra los abogados, tramitadas a solicitud de parte o de oficio, se resuelvan de manera expeditiva y especializada. Para ello, deben contar con el número necesario de comisiones, secretarías, tribunales u otros órganos y que éstos estén conformados por profesionales de diversas especialidades o áreas de desempeño profesional, con conocimientos en temas de ética y responsabilidad profesional, así como que gocen de autonomía en sus funciones y estabilidad.

Cuando la participación de un abogado en una conducta cuestionable se convierte en un hecho público, y siempre que dicha conducta se hubiera realizado en el ejercicio profesional, los órganos de disciplina de los Colegios de Abogados están obligados a iniciar una investigación disciplinaria en un plazo no mayor de 15 días. La falta de inicio de dicha investigación disciplinaria en ese plazo o su dilación injustificada determina la responsabilidad de las personas encargadas.

Los Colegios de Abogados deben capacitar permanentemente a los integrantes de los órganos de promoción y disciplina, para lo cual pueden establecer alianzas con universidades o entidades privadas.

Artículo 13. Promoción de la investigación en materia de ética y responsabilidad del abogado.

Los Colegios de Abogados deben facilitar el acceso público a información sobre los distintos aspectos referidos al ejercicio de la profesión, fomentando la investigación de la materia por parte de las universidades, centros de investigación u otras entidades o personas interesadas.

Artículo 14. Alcance nacional del Código de Ética del Abogado.

Los abogados deben cumplir con estándares de responsabilidad profesional mínimos, consagrados de manera uniforme en el Código de Ética del Abogado para todo el territorio nacional. En tal sentido, la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú es responsables de la actualización de dicha normativa.

Artículo 15. Obligatoriedad para la habilitación profesional

Para el ejercicio profesional de la abogacía, cualquiera sea el ámbito en que se desenvuelva el abogado, es obligatorio contar con la habilitación por parte de un Colegio de Abogados.

Entiéndase por ejercicio profesional cualquier actividad en la que el abogado utiliza sus conocimientos jurídicos, con independencia de si es remunerada o no. Incluye desempeñarse como litigante, asesor legal, gerente legal, gestor de intereses, árbitro, conciliador, congresista, docente, fiscal, juez, y todo aquel trabajo profesional o académico donde el abogado utilice dichos conocimientos.

Artículo 16. Publicidad del Registro Nacional de Sanciones.

La Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú deberá inscribir en el Registro Nacional de Sanciones las resoluciones consentidas emitidas en ejercicio de la potestad sancionadora del abogado, el cual debe ser publicado en su portal institucional y ser de acceso gratuito.

Artículo 17. Responsabilidad de la implementación.

La máxima autoridad de las Facultades y Escuelas de Posgrado que dicten programas de Derecho, así como los decanos de los Colegios de Abogados, las instituciones de control profesional autorizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y máximas autoridades judiciales y administrativas son responsables de cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo, bajo responsabilidad funcional.

Disposiciones transitorias.

Primera. Las Facultades y Escuelas de Posgrado que dicten programas de Derecho tienen un plazo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, para implementar las medidas detalladas en la presente ley.

Segunda. Servir tiene un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, para emitir la normativa necesaria para la implementación en el sector público de lo dispuesto en la presente ley.

Tercera. Los Colegios de Abogados tienen un plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, para cumplir con implementar lo dispuesto en la presente ley y adecuar su normativa interna.

Cuarta. La Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú tiene un plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, para adecuar su normativa interna e implementar lo dispuesto en la presente ley.

Disposiciones complementarias.

Primera. Para efectos de lo señalado en el artículo 18 de la Ley del Impuesto a la Renta, entiéndanse comprendidos dentro del Sector Público Nacional a aquellos Colegios de Abogados que cumplan sus funciones públicas.

Segunda. El Código de Ética del Abogado, aprobado por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú el 14 de abril del 2012, tiene vigencia y alcance general.

Tercera. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe emitir, en el plazo de 60 días calendario, el reglamento de la presente ley.

7. PROYECTO DE LEY DE QUE CREA EL CONSEJO PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley propone la creación de un Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia como mecanismo institucional del más alto nivel político presidido por el Presidente de la República e integrado por el presidente del Congreso de la República, el presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura y el Defensor del Pueblo, con la finalidad de impulsar la reforma del sistema de justicia, realizar el seguimiento y evaluar los avances del proceso de reforma del sistema de justicia del país.

El proyecto de ley ha sido elaborado por la Comisión Consultiva dependiente de la Presidencia de la República denominada "Comisión de Reforma del Sistema de Justicia" creada mediante Resolución Suprema N° 142-2018-PCM.

PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SUPERAR

El sistema de justicia se encuentra en una grave crisis que afecta severamente la legitimidad y confianza social del ejercicio de la potestad de administración de justicia. El pueblo necesita que se garantice que las decisiones adoptadas por las instituciones integrantes del sistema de justicia sean ejercidas con probidad, autonomía, independencia y eficacia, con sujeción a la Constitución y las leyes. Se necesita asegurar la protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas, así como la erradicación de la corrupción o el tráfico de influencias en cualquiera de sus modalidades, respetando la autonomía de cada poder del Estado y de los órganos constitucionales.

En base a esta visión es que se requiere asegurar la firme y comprometida gestión de los más altos niveles políticos del Estado para impulsar una reforma del sistema de justicia, para lo que se requiere la participación clara y decidida de cada una de las instituciones conformantes del sistema de justicia y de los poderes del Estado y de los organismos constitucionales autónomos correspondientes. Quienes deberán realizar reportes públicos periódicos de implementación de los avances sobre la reforma del sistema de justicia, con la finalidad de informar y promover la participación de la sociedad en el proceso de reforma del sistema de justicia.

La problemática del sistema de justicia ha sido materia de análisis y propuestas de mejoramiento que requieren una actualización y efectiva puesta en marcha. Dentro de los esfuerzos realizados en ese sentido el emprendido por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS, el que promovió un Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia.

JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Para impulsar una efectiva reforma del sistema de justicia se necesita realizar cambios constitucionales, legales, institucionales y de gestión. Para ello se requiere contar con un mecanismo institucional del más alto nivel político que permita asegurar el impulso, la coordinación, el seguimiento y el reporte público de los resultados de las decisiones, políticas públicas y acciones adoptadas, o por adoptarse, en el ámbito de la reforma del sistema de justicia.

En base a ello es que se plantea la creación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, con la finalidad de asegurar el impulso y la ejecución de decisiones necesarias de los poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos y entidades públicas vinculadas con el sistema de justicia para su adecuada reforma, con el objeto

de asegurar la protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas, así como la erradicación de la corrupción o el tráfico de influencias en cualquiera de sus modalidades, respetando la autonomía de cada poder del Estado y de los órganos constitucionales.

Las funciones propuestas del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia son las siguientes:

- a) Impulsar la reforma del sistema de justicia.
- b) Realizar el seguimiento y evaluar los avances del proceso de reforma del sistema de justicia del país.
- c) Presentar ante la opinión pública un reporte anual de los avances de la reforma del sistema de justicia.

Considerando la necesidad que el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia esté conformado por el más alto nivel político, dada la naturaleza y alcance de sus funciones, es que se plantea la siguiente conformación:

- a) El Presidente de la República.
- b) El Presidente del Congreso de la República.
- c) El Presidente del Poder Judicial.
- d) El Fiscal de la Nación.
- e) El Presidente del Tribunal Constitucional.
- f) El Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.
- g) El Defensor del Pueblo.

La Presidencia del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia será ejercida por el Presidente de la República. La Secretaría de Coordinación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia es ejercida por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quien participa con voz pero sin voto.

Además se establece la creación de un Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia, el mismo que se encuentra conformado por representantes técnicos de las entidades del sistema de justicia encargados de elaborar e implementar las políticas, planes y acciones de la reforma, tomando en cuenta los acuerdos que se adopten en el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Este Consejo Técnico tiene por función principal elaborar los planes y programas de reforma en sus respectivas instituciones, asegurar su articulación, convergencia y ejecución, gestionando la disponibilidad de los recursos necesarios para ello.

Se plantea que las sesiones del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia sean públicas y, además, que presente reportes públicos periódicos de los avances de la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Este proyecto de ley respeta la autonomía de cada una de las instituciones del estado, y se enmarca dentro del marco de la Constitución. Debe tenerse en cuenta además que actualmente se encuentra en el Congreso de la República el Proyecto de Ley N°1626/2016-PE que propone la Creación del Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, coordinación y seguimiento de las Políticas Públicas en materia de Justicia - INTERJUSTICIA. Este proyecto que cuenta con la opinión favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado y de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. INTERJUSTICIA constituirá un mecanismo de coordinación una vez que se haya implementado la reforma.

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CONSEJO PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la ley.-

La presente ley tiene por objeto crear el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia como mecanismo institucional del más alto nivel político para asegurar el cumplimiento, seguimiento y reporte de las políticas y acciones dirigidas a que la función de justicia sea ejecutada con probidad, y de manera eficiente y oportuna.

Artículo 2.- Creación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.-

Crease el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, con el objeto de impulsar, coordinar esfuerzos, hacer el seguimiento y reportar públicamente los resultados de las decisiones, políticas públicas y acciones inmediatas adoptadas o por adoptarse en el ámbito de la reforma del sistema de justicia.

Artículo 3.- Finalidad.-

La finalidad del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia es impulsar la toma de decisiones necesarias de los poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos y entidades públicas vinculadas con el sistema de justicia para su adecuada reforma con el objeto de asegurar la protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas, así como la erradicación de la corrupción o el tráfico de influencias en cualquiera de sus modalidades, respetando la autonomía de cada poder del Estado y de los órganos constitucionales.

Artículo 4.- Conformación.-

El Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia se encuentra conformado por los siguientes miembros:

- a) El Presidente de la República.
- b) El Presidente del Congreso de la República.
- c) El Presidente del Poder Judicial.
- d) El Fiscal de la Nación.
- e) El Presidente del Tribunal Constitucional.
- f) El Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.
- g) El Defensor del Pueblo.

Artículo 5.- Funciones

El Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia tiene las siguientes funciones:

- a) Impulsar la reforma del sistema de justicia.
- b) Realizar el seguimiento y evaluar los avances del proceso de reforma del sistema de justicia del país.
- c) Presentar ante la opinión pública un reporte anual de los avances de la reforma del sistema de justicia.

Las sesiones serán públicas.

Artículo 6.- Presidencia y Secretaría de Coordinación

La Presidencia del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia será ejercida por el Presidente de la República.

La Secretaría de Coordinación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia es ejercida por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 7.- Sesiones, Quórum y Acuerdos

El Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia sesiona periódicamente de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando sea convocado por su Presidente.

El Secretario de Coordinación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia participa de sus sesiones con voz pero sin voto.

La participación en las sesiones es personal e indelegable.

El quórum para sesionar requiere de la asistencia por lo menos el 50% de sus miembros. Sus decisiones se adoptan por el acuerdo por consenso.

Artículo 8.- Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia

El Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia se encuentra conformado por representantes técnicos de las entidades del sistema de justicia encargados de elaborar e implementar las políticas, planes y acciones de la reforma, de acuerdo con las decisiones que se adopten en el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Sus miembros son un representante técnico designado por:

- a) El Poder Judicial.
- b) El Ministerio Público.
- c) El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- d) El Consejo Nacional de la Magistratura.
- e) El Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.
- f) La Contraloría General de la República
- g) El Ministerio de Economía y Finanzas
- h) El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

El Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia tiene por función principal elaborar los planes y programas de reforma en sus respectivas instituciones, asegurar su articulación, convergencia y ejecución, gestionando la disponibilidad de los recursos necesarios para ello.

Deberá presentar informes trimestrales ante el Consejo sobre los avances de la implementación de la reforma del sistema de justicia, los cuales serán públicos.

Artículo 9.- Comité Consultivo para Reforma del Sistema de Justicia

El Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia podrá invitar a miembros de gremios empresariales, de trabajadores, de la sociedad civil, expertos, entre otros.

ANEXO B: Reuniones realizadas

Lunes 16 de Julio

1. Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde
2. Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de la República, Alberto Oliva Corrales
3. Presidente del Poder Judicial, Duberlí Rodríguez Tineo; y Jueces Supremos, César San Martín Castro y Vicente Walde Jáuregui

Martes 17 de Julio

4. Jefa de Oficina de Control de la Magistratura – OCMA, Ana María Aranda Rodríguez
5. Contralor de la República, Nelson Shack Yalta
6. Jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera, Sergio Espinosa Chiroque

Miércoles 18 de Julio

7. Presidente de la Conferencia Episcopal, Monseñor Miguel Cabrejos
8. Ministerio de Justicia: Luis Navarrete Torres (Accede), Flor Tamayo Montes (Directora General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia), Javier Salinas Castilla (Jefe de la Oficina de Gestión de Inversiones) y Luis Marill Del Águila (Despacho Viceministerial de Justicia).
9. Ministra de la Mujer, Ana María Mendieta Trefogli; y, viceministras Silvia Rosario Loli Espinoza y Cecilia Esther Aldave Ruiz

Jueves 19 de Julio

10. Jefe de Oficina de Normalización Previsional – ONP, Alejandro Arrieta Elguera
11. Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez Camacho

Viernes 20 de Julio

12. Ministro del Interior, Mauro Arturo Medina Guimaraes; y, Jefe de Gabinete, Jaime Florencio Reyes Miranda
13. Jefe de la Normalización Previsional – ONP, Alejandro Arrieta Elguera; Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica, Miluska Gil Ramón; y, especialista de la Oficina de Ingeniería de Procesos, Silvia Rocío Matos Matto

Lunes 23 de Julio

14. Ministro de Justicia, Vicente Zeballos Salinas

Lunes 24 de Julio

15. Especialistas de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, Mario Arróspide Medina y Carlos Quiñones Velita