



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosSecretaría
General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

16 ENE. 2019

Miraflores,

OFICIO N° 236 -2019-JUS/SG

Señor

CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos
Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República.

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 3606/2018-CR
Referencia : Oficio N° 413-2018-2019/CDRGLMGE-CR

35018

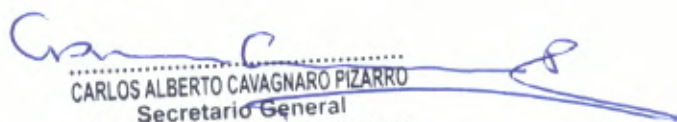


De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Zaballos Salinas, a fin de saludarlo y, a la vez, dar respuesta al documento de la referencia, en el que solicita que este Sector emita un pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 3606/2018-CR. Ley de fortalecimiento de la interoperabilidad de la Administración Pública y su priorización en el sistema de justicia penal, en la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Al respecto, le remito el Informe legal N° 408-2018-JUS/DGDNCR, con el fin de dar atención a lo requerido por su despacho.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima.

Atentamente,


CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO
Secretario General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

04

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
Despacho Viceministerial de Justicia

17 DIC 2018
12:50

RECIBIDO

FORMA
N° REGISTRADO 65184

INFORME LEGAL N° 408 -2018-JUS/DGDNCR

A : FERNANDO CASTAÑEDA PORTOCARRERO
Viceministro de Justicia

DE : MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión Jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3606/2017-CR, Ley de fortalecimiento de la interoperabilidad de la Administración Pública y su priorización en el Sistema de Justicia Penal, en la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 331-2018-2019-CJDDHH/CR
(Hoja de Trámite N° 71758-2018MSC / Proveído 2214)
b) Oficio P.O. N° 413-2018-2019/CDRGL-CR
(Hoja de Trámite N° 73548-2018MSC / Proveído 2271)

FECHA : Miraflores, 13 DIC. 2018



Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente Informe Legal.

I. OBJETO

- En aplicación del numeral 5.1.3 del artículo 5 de los "Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", aprobados mediante Resolución Ministerial N° 462-2018-JUS, corresponde emitir un Informe Legal¹.
- El objeto de este informe es emitir opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3606/2017-CR, mediante el cual se propone el establecimiento de principios rectores que coadyuven al fortalecimiento de la interoperabilidad de la Administración Pública.

II. ANTECEDENTES

- Mediante el documento de la referencia a), la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derecho Humanos del Congreso de la República solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitir opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3606/2018-CR (en adelante, Proyecto de Ley).

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de octubre de 2018.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- II.2 Con Proveído N° 2183-2018-JUS/VMJ, el Viceministerio de Justicia derivó la solicitud a esta Dirección General, solicitando que se proyecte un informe de opinión jurídica sobre la propuesta legislativa.
- II.3 Con el documento de la referencia b), la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República realizó el mismo pedido, siendo el expediente derivado por el Viceministerio de Justicia mediante Proveído N° 2273-2018-JUS/VMJ, solicitando que se proyecte el respectivo informe sobre la citada iniciativa legislativa.

III. BASE LEGAL

- III.1 Constitución Política del Perú.
III.2 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
III.3 Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.
III.4 Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
III.5 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
III.6 Reglamento del Congreso de la República.
III.7 Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, Crean la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE.
III.8 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

3. El Proyecto de Ley N° 3606-2018-CR (en adelante, Proyecto de Ley) propone el establecimiento de principios rectores que coadyuven al fortalecimiento de la interoperabilidad de la Administración Pública, con un enfoque de priorización en el Sistema de Administración de Justicia Penal en el ámbito de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

V. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

V.1 La modernización del Estado a través de la interoperabilidad

4. De conformidad con la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, este proceso tiene como finalidad la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. A esta previsión general le complementa la Política 35 del Acuerdo Nacional, sobre Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento, según la cual, el Estado fomentará la modernización del Estado mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con un enfoque descentralista, planificador e integral (literal e).
5. Bajo este marco, se han venido estableciendo lineamientos y mecanismos para, entre otras cuestiones, implementar la interoperabilidad entre entidades del Estado,



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

incluyendo la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2011-2017, cuyo Primer Objetivo Estratégico fue "lograr el desarrollo y la prestación de mejores servicios TIC para la sociedad, a través de la interoperabilidad entre entidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil". A ella se suma el Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, con el cual se creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE, como una infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles.

- 6. Una norma que merece ser destacada en este marco regulatorio vigente es el recientemente aprobado Decreto Legislativo N° 1412, cuyo objeto es establecer el marco de gobernanza de gobierno digital para la adecuada gestión de, entre otros, la interoperabilidad, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno.
- 7. Pues bien, dicho decreto legislativo contiene diversas disposiciones relevando el rol de la interoperabilidad, haciendo de los servicios con tal característica una finalidad de dicha ley, e incluyéndola como parte de uno de los principios rectores para su aplicación, el de cooperación digital, y de los objetivos del gobierno digital. De hecho, el Capítulo V, denominado Interoperabilidad, posee artículos exclusivamente enfocados en este tema, definiendo el marco de interoperabilidad del Estado Peruano (artículo 27) así como el de su gestión (artículo 28).



V.2 El Proyecto de Ley

- 8. Como se ha apreciado, la interoperabilidad constituye un asunto de interés para el Estado, y en virtud de ello, siendo su implementación, **gradual**, continúa emitiendo normas y políticas orientadas a su fortalecimiento. En este contexto ha de indicarse que el Proyecto de Ley en análisis establece que su objeto es establecer los principios rectores y el fortalecimiento del proceso de interoperabilidad de la Administración Pública, incluyendo también principios a tal efecto, disponiendo además que su alcance abarca a todas las entidades de la Administración Pública.
- 9. A fin de identificar las principales similitudes entre lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1412 y el Proyecto de Ley, es útil el siguiente cuadro comparativo.

DECRETO LEGISLATIVO N° 1412	PROYECTO DE LEY
Objeto	
Artículo 1.- Establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la	Artículo 1.- Establecer los principios rectores y el fortalecimiento del proceso de interoperabilidad de la Administración Pública.





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Administración Pública en los tres niveles de gobierno.	
Ámbito de aplicación	
<p>Artículo 2.- 2.1. La presente Ley es de aplicación a toda entidad que forma parte de la Administración Pública a que se refiere el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sus regulaciones también alcanzan a las personas jurídicas o naturales que, por mandato legal, encargo o relación contractual ejercen potestades administrativas, y por tanto su accionar se encuentra sujeto a normas de derecho público, en los términos dispuestos por la Presidencia del Consejo de Ministros.</p> <p>2.2. En el caso de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, su aplicación se da en todo aquello que le resulte aplicable.</p>	<p>Artículo 2.- En todas las entidades de la Administración Pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poder Ejecutivo 2. Poder Legislativo 3. Poder Judicial 4. Gobiernos Regionales 5. Gobiernos Locales 6. Organismos Constitucionales Autónomos 7. Entidades que realizan actividades de acuerdo a las potestades administrativas, sujetas a normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de la ley. 8. Personas jurídicas de régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa.
Finalidad	
<p>Artículo 4.-</p> <p>4.1 Mejorar la prestación y acceso de servicios digitales en condiciones interoperables, seguras, disponibles, escalables, ágiles, accesibles, y que faciliten la transparencia para el ciudadano y personas en general.</p> <p>4.2 Promover la colaboración entre las entidades de la Administración Pública, así como la participación de ciudadanos y otros interesados para el desarrollo del gobierno digital y sociedad del conocimiento.</p>	<p>Artículo 3.-</p> <p>3.1 Mejorar la gestión pública a través de la mejora de la capacidad del servicio que brinda el Estado en beneficio de la ciudadanía.</p> <p>3.2 Obtención de mayores niveles de eficiencia en la gestión pública, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.</p> <p>3.3 Promover la colaboración de las entidades de la Administración Pública.</p> <p>3.4 Promover la participación efectiva de la ciudadanía y de la sociedad civil en el marco de la gobernanza.</p>

10. Como puede observarse, existen semejanzas destacables. Respecto al objeto, mientras el Decreto Legislativo N° 1412 hace referencia al establecimiento de un marco de gobernanza para el gobierno digital, el Proyecto de Ley alude al establecimiento de principios rectores y del fortalecimiento del proceso de interoperabilidad, parte inescindible, éste, del gobierno digital. En cuanto al ámbito de aplicación, como resulta lógico, ha de apreciarse que es el mismo; y en lo concerniente a la finalidad, también se advierte que ambos textos son bastante



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

similares: ambos refieren al servicio que han de brindarse a la ciudadanía, a la promoción de su participación, así como la promoción de colaboración entre las entidades de la Administración Pública.

- 11. El cuarto y último artículo del Proyecto de Ley contiene los principios de la interoperabilidad en la Administración Pública, identificándose que, por su naturaleza, reflejan los lineamientos estratégicos de la citada Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, concluyéndose pues que la iniciativa legislativa cuenta con disposiciones que ya han sido objeto de regulación en nuestro ordenamiento jurídico, con lo cual, su propuesta refleja una sobrerregulación que la hace **no viable**, máxime si define de forma indeterminada al Poder Ejecutivo como ente rector de la interoperabilidad, cuando, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, es la Secretaría de Gobierno Digital de esta entidad el órgano rector del Sistema Nacional de Informática, y en tal virtud, cuenta con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de informática y de gobierno electrónico.



V.3 Análisis de la calidad normativa y técnica legislativa

- 12. Sin perjuicio de lo manifestado cabe hacer el presente análisis, teniendo en cuenta que el artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República dispone que los Proyectos de Ley deben contener una Exposición de Motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva. Complementando estas disposiciones, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República (en adelante, Manual de Técnica Legislativa) define estos y otros requisitos de calidad normativa y técnica legislativa que deben cumplir las propuestas de ley², teniéndose como referencial, además, lo previsto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

V.3.1 Análisis de la Exposición de Motivos

- 13. De la lectura de la Exposición de Motivos puede observarse que el Proyecto de Ley no presenta el análisis de constitucionalidad de la iniciativa, ni tampoco expone la situación actual o los antecedentes de la interoperabilidad en nuestro país, centrándose en hacer referencia a las normas que han ido aprobándose sobre el tema y sobre la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, añadiendo algunos cuadros estadísticos sobre los casos de violencia sexual y feminicidios registrados en 2017.

² Estos son: Fundamentos de la propuesta, haciendo referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta; el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta. ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional. iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad). iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda. v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso. vi. Anexo, cuando corresponda. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2013). Manual de Técnica Legislativa. Manual de Redacción Parlamentaria. 2ª ed. Lima: Congreso de la República del Perú, p. 60.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

14. De otro lado, habiéndose señalado en la Exposición de Motivos las diversas normas que han ido emitiéndose sobre la modernización del Estado, el gobierno digital y la interoperabilidad, llama la atención que en el apartado sobre los efectos de la norma en el ordenamiento jurídico no se haya hecho mención a ninguna de estas, razón por la que se recomienda adecuar su redacción a fin de que se explicité la vinculación de la iniciativa con las citadas normas.
15. En cuanto al análisis costo beneficio, debe recordarse que este ha de conllevar la evaluación de cómo la propuesta legislativa podría lograr los objetivos públicos de manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios³. En tal razón, no debe limitarse al enfoque en el gasto contable para el Tesoro Público, sino que debe, además, identificar los costos y beneficios sociales.
16. Sin embargo, el Proyecto de Ley alude a la no creación de gasto y a la no demanda de recursos adicionales al erario nacional, "pues establece principios para la interoperabilidad del Estado de forma progresiva, **sobre la cual el Poder Ejecutivo podrá presupuestar, con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados**". De este modo, la Exposición de Motivos ha enfatizado en consideraciones presupuestales del Poder Ejecutivo, confundiendo gastos con costos cuando no se tratan de lo mismo, y sin analizar el impacto social que podría generarse con su aprobación. Dicho esto, ha de insistirse en que, bajo el marco definido en el párrafo 17, no es constitucional que mediante una propuesta legislativa surgida de un congresista de la República se plantee afectaciones a presupuestos públicos, aun mediante la forma de principios.

V.3.2 Otros requisitos de calidad normativa y técnica legislativa

17. De acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa, las Disposiciones Complementarias Transitorias son mandatos que facilitan el tránsito **de la situación anterior** al régimen previsto por la nueva regulación. No obstante, el Proyecto de Ley, en su Primera Disposición Transitoria, incluye una norma sobre la **priorización** del Sistema de Administración de Justicia Penal en el ámbito de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el proceso de interoperabilización, no existiendo pues una situación transitoria respecto a la aplicación por cuestiones de vigencia de la norma, sino una aspiración de priorización entre lo que se propone y aún no rige ni ha regido. Por consiguiente, ha de corregirse esta situación, debiendo tomarse en cuenta que, también según el Manual de Técnica Legislativa, las Disposiciones Complementarias Finales son mandatos que por su naturaleza

³ El Acápite VIII del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República define el análisis costo beneficio de la siguiente manera: "d. Análisis costo beneficio (costo oportunidad) es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia". Asimismo, debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26889, que establece lo siguiente: "3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos".



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

incluyen, tanto regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, como preceptos residuales que no pueden ubicarse en la fórmula legal.

18. En este orden de ideas también ha de incluirse a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley, pues en ella se ha previsto una norma sobre la reglamentación de la ley, cuando este tipo de normas, por sus características, corresponde ser ubicada entre las Disposiciones Complementarias Finales. Lo mismo ocurre con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la propuesta, pues establece la obligación de las entidades comprendidas en la Ley N° 30364 de adecuar sus normas internas a la ley que se plantea, siendo su ubicación correcta entre las Disposiciones Complementarias Finales.

VI. CONCLUSIONES

- (i) El Proyecto de Ley es no viable, según lo expuesto en el presente Informe Legal.
- (ii) El Proyecto de Ley no cumple con los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa al presentar observaciones en las reglas de la fórmula normativa y en su fundamentación respecto a la exposición de motivos.

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente Informe Legal, tanto a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Enith Pinedo Bravo
Abogada Consultora
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Roberto R. Burneo Bermejo
Director
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.

Miriam Peña Niño
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos