



Proyecto de Ley N° 3465/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Lima, 2 de enero de 2019

OFICIO N° 001-2019 -PR

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052 y declara en Emergencia al Ministerio Público.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

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

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

262190/ATA




CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 02 de ENERO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3765 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;
JUSTICIA Y DE DERECHOS HUMANOS.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por cuanto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO, DECRETO LEGISLATIVO N° 052 Y DECLARA EN EMERGENCIA AL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia el Ministerio Público suspender el ejercicio de las funciones del Fiscal de la Nación, de los Fiscales Supremos Titulares actuales y conformar una Junta Transitoria de Fiscales Supremos a fin de garantizar la autonomía del referido organismo.



Artículo 2. Declaratoria de Emergencia

Declárese en Emergencia el Ministerio Público hasta que la Junta Nacional de Justicia resuelva la situación de los Fiscales Supremos Titulares suspendidos en el marco de la presente ley y se constituya una nueva Junta de Fiscales Supremos, de acuerdo a la normativa vigente.

Artículo 3. Incorporación de la Única Disposición Complementaria Transitoria a la Ley Orgánica del Ministerio Público

Incorporase la Única Disposición Complementaria Transitoria a la Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada por el Decreto Legislativo N° 052, conforme a lo siguiente:

«DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Junta Transitoria de Fiscales Supremos

1. Durante el plazo que dure la emergencia declarada por la ley que incorpora la presente disposición, se suspenden:

a) El ejercicio de las funciones y atribuciones del Fiscal de la Nación actual.





b) El ejercicio de las funciones y atribuciones de los Fiscales Supremos Titulares que conforman la Junta de Fiscales Supremos Titulares actual.

2. Créase la Junta Transitoria de Fiscales Supremos compuesta por los Fiscales Supremos Adjuntos Titulares que tengan más de (10) años en el cargo.

La Secretaría Técnica de la Junta de Fiscales Supremos, al día siguiente de la publicación de la ley que incorpora la presente disposición, debe convocar a los Fiscales Supremos Adjuntos Titulares que cumplan con el requisito antes señalado, bajo responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda, a fin de que constituyan la Junta Transitoria de Fiscales Supremos.

Los Fiscales Supremos Adjuntos Titulares que asuman la Junta Transitoria de Fiscales Supremos deben cumplir con acreditar dentro de las 24 horas siguientes a su convocatoria por la Secretaría Técnica, bajo responsabilidad funcional, lo siguiente:



- a) No haber sido sancionado por la comisión de faltas graves.
- b) No contar con procesos disciplinarios, o penales abiertos con relación al ejercicio de sus funciones o investigaciones ante el Congreso de la República.
- c) No tener conflicto de intereses de cualquier índole que puedan afectar el ejercicio idóneo de las funciones encomendadas.



3. La Junta Transitoria de Fiscales Supremos cumple las siguientes funciones:

- a) Elegir entre sus miembros al Fiscal de la Nación Transitorio, dentro de los dos (02) días hábiles siguientes a la vigencia de la norma que incorpora la presente disposición. En caso de empate o desacuerdo será elegido el que se haya desempeñado por más de un (1) año en el cargo de Fiscal Supremo Provisional.
- b) Asumir las funciones, atribuciones y responsabilidades que correspondan a la Junta de Fiscales Supremos, de acuerdo con la normativa vigente.
- c) Elaborar y aprobar el Plan de Reestructuración y Reorganización del Ministerio Público, que contiene el diagnóstico de la situación organizacional, logística, carga procesal, así como del personal fiscal, administrativo, de confianza y magistrados del Sistema Fiscal a nivel nacional. El Plan contiene propuestas normativas y de otra índole, dirigidas a revertir la problemática que pudiera identificarse a través del diagnóstico señalado.
- d) Acordar el apartamiento temporal de la función fiscal de los Fiscales que se encuentren involucrados en conductas graves que comprometan la dignidad del cargo o perturben el ejercicio regular de sus funciones, mientras esté vigente la emergencia declarada mediante la norma que incorpora la presente disposición.



4. El Fiscal de la Nación Transitorio asume las funciones y atribuciones que corresponden al Fiscal de la Nación. Cumplido el periodo de emergencia, se designará un nuevo Fiscal de la Nación, conforme a la normativa vigente.

5. Para ser elegido Fiscal de la Nación Transitorio, se acreditan los siguientes requisitos:



Proyecto de Ley



- Haberse desempeñado anteriormente a la declaratoria de emergencia como Fiscal Supremo Provisional o el más antiguo en ejercicio como Fiscal Adjunto Supremo Titular.
- No estar incurso en procesos penales, procedimientos administrativos disciplinarios o investigaciones ante el Congreso de la República.
- No estar incurso en conductas graves que comprometan la dignidad del cargo o perturben el ejercicio regular de sus funciones.
- No tener conflictos de interés de ninguna índole que puedan afectar su idoneidad en el ejercicio de sus funciones».

Artículo 4. Suspensión de normas

Suspéndase las disposiciones legales y administrativas que se opongan o limiten la aplicación de la presente ley.

Artículo 5. Financiamiento

La implementación de la presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio Público.




MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley se incorpora en el eje 1: Integridad y Lucha contra la Corrupción, de la Política General de Gobierno al 2021, aprobada por el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM. De manera específica se comprende dentro del lineamiento prioritario 1.1. Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas.

Por otra parte, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción¹, 2018 propuesta por la Comisión de Alto Nivel (CAN), establece objetivos, lineamientos y estándares que deben cumplir las instituciones del Estado para promover la integridad, prevenir y sancionar la corrupción.

Dicha política, establece: "Contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía." y traza tres objetivos específicos: mejorar la capacidad preventiva del Estado; la identificación y gestión de riesgos; y fortalecer la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción.

1) Actual estado de las cosas en el Ministerio Público



El artículo 158 de la Constitución Política consagra al Ministerio Público como un organismo constitucionalmente autónomo. Entre sus competencias, destacan la promoción de la acción judicial, velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y la administración de justicia, representar a la sociedad en los procesos y conducir la investigación del delito, entre otras referidas en el artículo 159 de la Carta Fundamental.



Sin embargo, recientes sucesos han revelado la existencia de una presunta red de corrupción al interior del Ministerio Público que comprometen a altos funcionarios de esta entidad. Al respecto, el Informe N° 01-15-2018-MP-FN, del 15 de agosto de 2018, da cuenta sobre hechos de relevancia jurídica obtenidos en la investigación signada con la Carpeta Fiscal N° 119-2018. En el mencionado documento, se advierte información que involucraría a altos funcionarios en la organización criminal "Los cuellos blancos", entre ellos a tres fiscales supremos (Tomás Aladino Gálvez Villegas, Víctor Raúl Rodríguez Monteza y Pedro Gonzalo Chávarry Vallejos). De igual manera, se hace alusión a que "durante la investigación fiscal se ha advertido que **la organización tenía como finalidad determinar la más alta autoridad en el Poder Judicial y Ministerio Público en base [a] una presunta lógica de control**" (el resaltado es nuestro).

Como es de público conocimiento, la gravedad del mencionado escenario genera serias dudas y desconfianza en cuanto a la idoneidad de altos funcionarios del Ministerio Público para el cumplimiento de sus deberes establecidos en el artículo 159 de la Constitución y en su Ley Orgánica, aprobada por Decreto Legislativo N° 52². Por tal

¹ Aprobada mediante Decreto Supremo 092-2017-PCM

² De igual manera, esta situación ha generado el rechazo por parte de la población. Al respecto, conforme se desprende de una encuesta de IPSOS, el 67% de la población se encuentra informada sobre los audios protagonizados por el Fiscal de la Nación, Pedro Chávarry, y el ex magistrado juez César Hinojosa, siendo que de tal universo, el 94% considera que el Fiscal de la Nación debe renunciar debido a la pérdida del apoyo por parte de la ciudadanía, lo cual se verificaría en el 76% de desaprobación en su gestión. En: RPP. "Ipsos | El 94% de los informados sobre los



motivo, en fecha 7 de septiembre de 2018, veintisiete (27) de los treinta y cuatro (34) Presidentes de la Junta de Fiscales Superiores del Perú han manifestado su rechazo contra los actos irregulares que socavan la imagen institucional, razón por la que han solicitado al Fiscal de la Nación la adopción de una decisión dirigida a salvaguardar los intereses y el bienestar de este organismo³.

A dicho pronunciamiento, se sumaron, en el mismo sentido, los fiscales de Áncash, Huancavelica, Selva Central, Puno y Arequipa⁴.

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha advertido otros problemas al interior del Ministerio Público. Tal es el caso de los conflictos de intereses -los cuales podrían ser evitados a través de "mecanismos para asegurar que la asignación de casos tenga en cuenta la experiencia, conocimientos y la capacitación del fiscal"⁵- y la incidencia de la provisionalidad de los fiscales sobre la independencia del Ministerio Público⁶.

Como puede apreciarse, el actual estado del Ministerio Público compromete seriamente el cumplimiento de sus deberes, razón por la cual es necesario revertir este escenario. Para tales efectos, será necesario hacerlo a través de medidas que encuentren respaldo en parámetros de constitucionalidad a efectos de resguardar su autonomía institucional y de garantizar el idóneo cumplimiento de sus atribuciones.

2) Autonomía del Ministerio Público

Las medidas formuladas en la presente iniciativa son respetuosas de la autonomía del Ministerio Público y en resguardo de ella, dispone una serie de medidas temporales



M. Larrea S.



C.G.D.

audios de Chávarry cree que este debe renunciar". Lima, 21 de agosto de 2018. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/judiciales/ipsos-el-94-de-los-informados-sobre-los-audios-de-chavarry-creo-que-este-de-renunciar-noticia-1144684>. Revisado el 13 de septiembre de 2018. Asimismo cabe señalar que esta perspectiva viene antecedida por el alto índice de percepción del Ministerio Público como una entidad con problemas de corrupción. En efecto, la Décima Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción de Proética, realizada en septiembre de 2017, muestra que el 21% de personas entrevistadas considera a la Fiscalía de la Nación como una entidad corrupta. De igual manera, el 17% considera que el crimen organizado en la política se manifiesta a través de su infiltración en bandas criminales en la policía, la fiscalía y el Poder Judicial⁶. Esta situación ha generado un escaso margen de aprobación ciudadana sobre el Ministerio Público, conforme advierte una reciente encuesta realizada por GFK en julio de 2018, a través de la cual se expresa que dicho organismo cuenta con un 12% de aprobación. En: Cabe señalar que esta perspectiva viene antecedida por el alto índice de percepción del Ministerio Público como una entidad con problemas de corrupción. En efecto, la Décima Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción de Proética, realizada en septiembre de 2017, muestra que el 21% de personas entrevistadas considera a la Fiscalía de la Nación como una entidad corrupta. De igual manera, el 17% considera que el crimen organizado en la política se manifiesta a través de su infiltración en bandas criminales en la policía, la fiscalía y el Poder Judicial⁶. Esta situación ha generado un escaso margen de aprobación ciudadana sobre el Ministerio Público, conforme advierte una reciente encuesta realizada por GFK en julio de 2018, a través de la cual se expresa que dicho organismo cuenta con un 12% de aprobación.

³ RPP. "Fiscales Superiores piden a Chávarry 'adoptar una decisión' para superar la crisis del Ministerio Público". Lima, 6 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/fiscales-superiores-piden-a-chavarry-adoptar-una-decision-para-superar-la-crisis-del-ministerio-publico-noticia-1148361>. Revisado el 13 de septiembre de 2018.

⁴ La República. "Desde 30 distritos fiscales del país piden renuncia de Gonzalo Chávarry". Lima, 15 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/1318650-30-distritos-fiscales-pais-piden-renuncia-gonzalo-chavarry>. Revisado el 15 de septiembre de 2018.

⁵ OCDE. "Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú". 2017, p. 32. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/peru-estudio-integridad-folleto.pdf>. Revisado el 13 de septiembre de 2018.

⁶ Ibidem, p. 30.





dirigidas a superar la actual situación de arbitrariedad en dicho organismo, que vulnera el artículo 103 de la Constitución (principio de prohibición de abuso del Derecho).

Estas medidas temporales son de contenido orgánico, por lo que en aplicación del artículo 106 de la Constitución, son incorporadas por el proyecto de ley a través de la Única Disposición Complementaria Ley Orgánica del Ministerio Público, razón por la cual no amerita una ley de reforma constitucional.

Para tales efectos, es necesario recordar que la autonomía ha sido definida por el Tribunal Constitucional como la "**capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad**, pero **sin dejar de pertenecer a una estructura general** de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste"⁷ (el resaltado y el subrayado son nuestros).

En consonancia con el respeto de la autonomía del Ministerio Público, se preservan las funciones y el ejercicio del cargo del Fiscal de la Nación, de la Junta de Fiscales Supremos (artículo 158 de la Constitución), a través del Fiscal de la Nación Transitorio, la Junta Transitoria de Fiscales Supremos y Fiscales Supremos Adjuntos Titulares. Ello responde a que la actual circunstancia excepcional de arbitrariedad en dicho organismo determina que dichos cargos sean temporalmente ejercidos por fiscales cuya idoneidad sea garantizada a través del cumplimiento de parámetros razonables previstos en la propuesta. Una vez revertido el mencionado escenario, retoman el cumplimiento de las funciones el Fiscal de la Nación y la Junta de Fiscales Supremos que sean nombrados Fiscales Supremos Titulares.

Asimismo, en resguardo de la autonomía de este organismo, se dispone que el Ministerio Público, a través de la Junta Transitoria de Fiscales Supremos, elabora su Plan de Reestructuración y Reorganización.

En efecto, **la autonomía del Ministerio Público debe ser ejercida en concordancia con el principio de unidad del Estado**, reconocido en el artículo 43 de la Carta Política, el cual "constituye el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado peruano"⁸. En atención a ello, la autonomía no es un concepto carente de límites, ya que ello implicaría generar escenarios de arbitrariedad, proscritos por el artículo 103 de la Constitución Política. Por el contrario, la autonomía otorga cierta parcela de libertad a organismos como el Ministerio Público para el cumplimiento de las atribuciones que el artículo 159 de la Carta Política le ha encomendado, pero sin desconocer que tal ejercicio necesariamente debe reconducirse a la unidad del Estado a fin de garantizar el cumplimiento de sus deberes establecidos en el artículo 44 del Texto.

Ahora bien, los hechos suscitados en el Ministerio Público claramente atentan contra una serie de mandatos constitucionales: a) cumplimiento del deber de servicio a la Nación de los funcionarios y trabajadores públicos (artículo 39 de la Carta Política); b) promoción del bienestar general fundamentado en la justicia (artículo 44 de la Constitución); c) respeto de la supremacía constitucional (artículo 51 del Texto Fundamental); d) proscripción de la arbitrariedad (artículo 103 de la Norma Suprema), y; e) cumplimiento de las atribuciones del Ministerio Público (artículo 159 de la Carta Política).

⁷ STC N° 0012-1996-AI, párrafo 20.

⁸ STC N° 0002-2005-PI, FJ. 45.





El actual estado de cosas ha desconfigurado la noción de autonomía institucional del Ministerio Público, deviniendo en uno de autarquía, el cual se encuentra proscrito conforme recuerda el Tribunal Constitucional:

“**[La] autonomía** no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, **su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico**. Como ya lo dijo este Tribunal, autonomía **[N]o supone autarquía funcional al extremo de que de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico** en el que se encuentra inmerso cada [entidad estatal]”⁹ (el resaltado es nuestro).

Se preserva este bien, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, pues es el Ministerio Público, a través de la Junta Transitoria de Fiscales Supremos, quien elabora su Plan de Reestructuración y Reorganización. Cabe señalar que, de acuerdo al artículo 106 de la Constitución, esta materia es de contenido orgánico y corresponde ser desarrollada por una Ley Orgánica, tal como se verifica en la presente iniciativa que incorpora estos contenidos en la Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

3) Medidas propuestas para revertir la actual situación del Ministerio Público

Sobre la base de lo anterior, es constitucionalmente imperioso revertir el actual panorama del Ministerio Público, para lo cual resulta imprescindible intervenir dentro de parámetros que resguarden su autonomía institucional y que le permitan volver a su correcta marcha institucional, para así cumplir con las atribuciones que el artículo 159 de la Constitución le confirió.

Para tales efectos, se proponen las siguientes medidas:

- a) **Declarar en emergencia el Ministerio Público, hasta que la Junta Nacional de justicia resuelva la situación de los Fiscales Supremos Titulares suspendidos**

Como se ha expuesto anteriormente, existe un complejo escenario que revela el quebrantamiento del normal cumplimiento de las funciones del Ministerio Público, consagradas en el artículo 159 de la Constitución. Esta situación vulnera el principio de proscripción del abuso del derecho, establecido en el artículo 103 de la Constitución, por lo cual esta situación debe ser revertida.

El proyecto de ley alberga medidas de carácter no ordinario dirigidas a retornar al Ministerio Público a un estado de normalidad constitucional, razón por la que corresponde la declaratoria del estado de emergencia.

En esta línea, el proyecto plantea la suspensión de los Fiscales Supremos Titulares que conforman la Junta de Fiscales Supremos Titulares actual. Ellos serán reemplazados por los Fiscales Supremos Adjuntos Titulares que asuman la Junta Transitoria de Fiscales Supremos, quienes deberán cumplir determinados criterios de idoneidad.

Asimismo, la Junta Transitoria de Fiscales Supremos acuerda el apartamiento temporal de la función fiscal de los Fiscales que se encuentren involucrados en conductas graves,

⁹ STC N° 0007-2011-AI, cit. por STC N° 1921-2009-AA, FJ. 9.



8



lo cual se enmarca en los artículos 39 (idoneidad en el ejercicio de la función pública) y 103 (prohibición del abuso del Derecho) de la Constitución.

Tratándose de una medida excepcional, se propone la duración del estado de emergencia del Ministerio Público hasta que la Junta Nacional de Justicia resuelva la situación de los Fiscales Supremos Titulares suspendidos, existiendo el antecedente del periodo de emergencia del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) declarado mediante Ley N° 30833.

Durante el periodo de emergencia, se suspenden:

- El ejercicio de las funciones y atribuciones del Fiscal de la Nación actual previstas en los artículos 65¹⁰ y 66¹¹ de la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP).
- El ejercicio de las funciones y atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos Titulares actuales

La actual Junta de Fiscales Supremos está conformada por el Fiscal de la Nación y por los Fiscales Supremos Titulares que están a cargo de las Fiscalías Supremas en lo Penal, Civil, Contencioso Administrativo y Control Interno (órganos de línea de mayor jerarquía). Esta instancia igualmente elige al representante del Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la Constitución.



En tal sentido, se propone la suspensión de las funciones y atribuciones antes señaladas, así como las demás reguladas en los artículos 62¹² y 97¹³ de la LOMP.



¹⁰ Artículo 65.- Corresponde al Fiscal de la Nación:

- 1.- Convocar y presidir la Junta de Fiscales Supremos;
- 2.- Integrar, por sí mismo o por medio de representantes por él designados los Consejos y otros organismos públicos que señale la ley.

¹¹ Artículo 66.- Son atribuciones del Fiscal de la Nación:

- 1.- Ejercitar ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad;
- 2.- Ejercitar ante la Sala de la Corte Suprema que corresponda, las acciones civiles y penales a que hubiere lugar contra los altos funcionarios señalados en el Artículo 99 de la Constitución Política del Estado, previa resolución acusatoria del Congreso;
- 3.- Formular cargos ante el Poder Judicial cuando se presume enriquecimiento ilícito de los funcionarios y servidores públicos; y
- 4.- Ejercer el derecho de Iniciativa Legislativa, conforme a la Constitución."

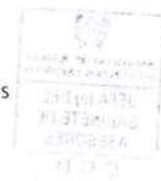
¹² Artículo 62.- Los Fiscales Supremos se reúnen, bajo la presidencia del Fiscal de la Nación y a su convocatoria. Son atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos:

- 1.- Solicitar la sanción disciplinaria de destitución de los Fiscales al Consejo Nacional de la Magistratura;
- 2.- Aprobar, a iniciativa del Titular del Pliego, el Presupuesto del Ministerio Público;
- 3.- Elegir, en votación secreta, al representante del Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la Constitución.

¹³ Artículo 97.- Atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos

Son atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos:

- 1- Absolver las consultas a que se refiere el artículo 7 de la presente ley, que le fueren sometidas por el Fiscal de la Nación.
- 2- Revisar el Pliego correspondiente del Presupuesto del Sector Público que le someta el Fiscal de la Nación para el efecto de considerar las necesidades del Ministerio Público que faltara satisfacer y aprobarlo.
- 3- A propuesta del Fiscal de la Nación, acordar, por especialidades, el número de los Fiscales Superiores y Provinciales de cada distrito judicial, teniendo en cuenta las necesidades correspondientes y las posibilidades del Pliego Presupuestal del Ministerio Público.
- 4- Acordar la sanción disciplinaria aplicable en un caso concreto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51 y siguientes de la presente ley.
- 5- Las demás que establece el Reglamento de la presente ley.





Se busca que la Junta Transitoria de Fiscales Supremos identifique la problemática que aqueja al Ministerio Público y elabore propuestas de solución que deberán ser tomadas en cuenta por la nueva Junta de Fiscales Supremos a recomponerse cuando concluya el periodo de emergencia.

b) Crear la Junta Transitoria de Fiscales Supremos compuesta por los Fiscales Supremos Adjuntos Titulares

El presente proyecto de ley garantiza la subsistencia de la figura de la Junta de Fiscales Supremos, en cumplimiento del artículo 158 de la Carta Política. No obstante, atendiendo al escenario de arbitrariedad ya descrito en el Ministerio Público, se hace necesaria la creación de la Junta Transitoria de Fiscales Supremos, integrada por Fiscales Supremos (como dispone el artículo 158 de la Constitución), cuyas funciones son temporales.

Se propone crear la Junta Transitoria de Fiscales Supremos que reemplazará a la Junta de Fiscales Supremos actual, mientras dure el periodo de emergencia. Esta Junta cumplirá las siguientes funciones:

- Elegir al Fiscal de la Nación Transitorio, dentro de los dos (02) días hábiles siguientes a la vigencia de la presente norma.
- Asumir todas las funciones y atribuciones que correspondan a la Junta de Fiscales Supremos, de acuerdo con la normativa vigente.
- Elaborar el Plan de Reestructuración y Reorganización del Ministerio Público, que contiene el diagnóstico de la situación organizacional, logística, carga procesal, así como del personal fiscal, administrativo y magistrados del Sistema Fiscal. Dicho Plan también contiene propuestas normativas y de otra índole, dirigidas a revertir la problemática que pudiera identificarse a través del diagnóstico señalado.



El Plan de Reestructuración y Reorganización tiene la finalidad de proporcionar un diagnóstico del estado actual del Ministerio Público, a efectos de poder aplicar las medidas adecuadas para mejorar su organización y desempeño.

- Acordar el apartamiento temporal de la función fiscal, mientras dure el periodo de emergencia o hasta que se determine su responsabilidad en el respectivo procedimiento administrativo disciplinario (lo que ocurra primero), de los Fiscales que se encuentren involucrados en conductas graves que comprometan la dignidad del cargo o perturben el ejercicio regular de sus funciones.

Atendiendo a los cuestionamientos existentes respecto de la probidad de los Fiscales, se imponen algunos requisitos mínimos para que puedan formar parte de la Junta Transitoria de Fiscales Supremos, que son los siguientes:

- a) No haber sido sancionado por la comisión de faltas graves.
- b) No contar con procesos disciplinarios, o penales abiertos con relación al ejercicio de sus funciones.
- c) No tener conflicto de intereses de cualquier índole que puedan afectar el ejercicio idóneo de las funciones encomendadas.

Adicionalmente, en respeto a los artículos 147 y 158 de la Constitución Política del Perú, es necesario que la Junta Transitoria de Fiscales Supremos esté integrada por



magistrados que cumplan con el requisito mínimo de diez (10) años en el cargo. Ello asegura además que los integrantes de la Junta cuenten con amplia experiencia fiscal de modo que les permita identificar y dar solución a la problemática que viene atravesando el Ministerio Público y que ha llevado a la emisión de la presente norma.

c) Elección del Fiscal de la Nación Transitorio

Como se observa, también se garantiza la subsistencia de la figura del Fiscal de la Nación, en cumplimiento del artículo 158 de la Carta Política. Atendiendo al referido mandato constitucional y al escenario actual de arbitrariedad, se dispone la suspensión del Fiscal de la Nación actual y nombramiento del Fiscal de la Nación Transitorio por la Junta Transitoria de Fiscales (dentro de los 2 días de vigencia de la ley), quien deberá cumplir con determinados parámetros de idoneidad y cumplirá temporalmente con las funciones propias del Fiscal de la Nación.

Se propone que la Junta Transitoria de Fiscales Supremos elija entre sus miembros (Fiscales Supremos Adjuntos titulares) al Fiscal de la Nación Transitorio, quien debe cumplir los siguientes requisitos: a) Haberse desempeñado anteriormente a la declaratoria de emergencia como Fiscal Supremo Provisional o el más antiguo en ejercicio como Fiscal Adjunto Supremo Titular. b) No estar incurso en procesos penales, procedimientos administrativos disciplinarios o investigaciones ante el Congreso de la República. c) No estar incurso en conductas graves que comprometan la dignidad del cargo o perturben el ejercicio regular de sus funciones. d) No tener conflictos de interés de ninguna índole que puedan afectar su idoneidad en el ejercicio de sus funciones.



El Fiscal de la Nación Transitorio asume las funciones y atribuciones del Fiscal de la Nación, hasta la elección del nuevo Fiscal de la Nación. Dicha elección se realiza conforme a la normativa vigente, cumplido el período de emergencia.

d) Evaluaciones y apartamiento temporal de la función fiscal

El artículo 154 de la Constitución Política¹⁴, concordante con el artículo 21 de la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, establece que el CNM¹⁵, entre otras, cumple la función de aplicar la sanción de **destitución** a los Vocales de la Corte Suprema y a los Fiscales Supremos, titulares y provisionales. Para el caso de los jueces y fiscales de las demás instancias, dicha sanción se aplica a solicitud de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público¹⁶.

¹⁴ Artículo 154°.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

(...)

3. Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

(...)

¹⁵ Cabe señalar que conforme a los resultados del Referéndum del 09 de diciembre, se aprobó la Ley de Reforma Constitucional que crea la Junta Nacional de Justicia, que asumirá las funciones del suspendido Consejo Nacional de la Magistratura.

¹⁶ Artículo 21.- Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura las atribuciones siguientes:

(...)

"c) Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, titulares y provisionales. Para el caso de los jueces y fiscales de las demás instancias, dicha sanción se aplicará a solicitud de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

(...)"





Asimismo, según el artículo 11 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura, aprobado mediante Resolución N° 248-2016-CNM, el CNM, mediante procedimiento administrativo disciplinario, **investiga** a un Juez Supremo, **Fiscal Supremo**, en mérito a una denuncia o inicio de oficio a consecuencia de la presunta comisión de una falta disciplinaria¹⁷.

Por otro lado, según el artículo 1 del Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno de Ministerio Público, la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, es el órgano encargado del **control disciplinario y de la evaluación permanente** de la función y del servicio fiscal, para mantener los niveles de eficacia, transparencia y probidad en el accionar del Ministerio Público. Su ámbito de competencia comprende a **todos los Fiscales de la República, en todos sus niveles, con excepción de los Fiscales Supremos**¹⁸.

Actualmente, existen 7 Fiscalías Supremas: en lo Penal (2), en lo Civil (1), en lo Contencioso Administrativo (2) y de Control interno (1).

Los Fiscales Supremos titulares que actualmente conforman la Junta de Fiscales Supremos presiden 5 de las 7 Fiscalías Supremas (los otros dos son provisionales; por tanto, no forman parte de la Junta de Fiscales Supremos).



En este escenario, considerando que de acuerdo con la legislación vigente, en el trámite de un procedimiento disciplinario, la función de investigación a los Fiscales Supremos está a cargo del CNM, y las funciones de este organismo están suspendidas, de acuerdo con la Ley N° 30833, Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su Ley Orgánica, se propone que la Junta Transitoria de Fiscales Supremos, acuerden el apartamiento temporal de la función fiscal de los Fiscales que se encuentren involucrados en conductas graves que comprometan la dignidad del cargo o perturben el ejercicio regular de sus funciones, mientras esté vigente la emergencia declarada mediante la norma.



Se propone esta medida para preservar la institucionalidad, la eficacia y la imparcialidad de las investigaciones iniciadas o por iniciarse, a cargo del Ministerio Público, toda vez que las Fiscalías Supremas tienen a su cargo la opinión final del Ministerio Público en asuntos de especial relevancia, en los que se ha dado a conocer que están involucrados los mismos fiscales supremos que conforman dichas Fiscalías Supremas.

Como puede apreciarse, desde el Poder Ejecutivo se formula esta iniciativa legal al amparo del artículo 107 de la Constitución, pero también en cumplimiento del deber del Presidente de la República de hacer cumplir la Constitución Política y los demás cuerpos que integran el ordenamiento, contemplado en el artículo 118 numeral 1 de la Carta Fundamental.

¹⁷ Artículo XI

(...)

Procedimiento Disciplinario Ordinario:

- a) Procedimiento Disciplinario Ordinario: Es aquel que se sigue a un Juez Supremo, Fiscal Supremo, Jefe de la ONPE o Jefe del RENIEC, en mérito a una denuncia o inicio de oficio a consecuencia de la presunta comisión de una falta disciplinaria.

(...)"

¹⁸ Artículo 1.- Competencia

La Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, es el órgano encargado del control disciplinario y de la evaluación permanente de la función y servicio fiscal, para mantener los niveles de eficacia, transparencia y probidad en el accionar del Ministerio Público. Su ámbito de competencia comprende a todos los Fiscales de la República, en todos sus niveles, con excepción de los Fiscales Supremos.





La presente propuesta es respetuosa de los principios constitucionales de competencias¹⁹ y de corrección funcional²⁰ debido a que no atentar contra la organización y funciones del Ministerio Público previstas tanto en los artículos 158 y 159 de la Constitución Política, como en su Ley Orgánica.

En efecto, las graves circunstancias denunciadas revelan dudas razonables respecto a la idoneidad de las más altas autoridades del Ministerio Público. Por ese motivo, las medidas propuestas resultan idóneas para fomentar el cumplimiento de un objetivo constitucional (cumplimiento de sus deberes constitucionales)²¹. Como puede apreciarse, el grado de intervención para retomar el estado de cosas constitucionales no es intenso, pues la medida es de carácter transitorio. Sin embargo, es imprescindible que la propuesta normativa establezca el período de transitoriedad.

Sobre la base de los argumentos referidos, el presente proyecto de ley no menoscaba la autonomía del Ministerio Público.

4) Test de proporcionalidad

El Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"(...) [l]a decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de *relación medio-medio*, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro"²².

A continuación, se aplica el Test de Proporcionalidad para el caso concreto:

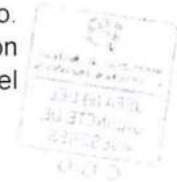
a) Análisis de idoneidad: Las medidas planteadas resultan pertinentes y adecuadas para restaurar la noción de autonomía institucional del Ministerio Público, el principio de unidad del Estado, reconocido en el artículo 43 de la Carta Política, así como el cumplimiento de una serie de mandatos constitucionales: a) cumplimiento del deber de servicio a la Nación de los funcionarios y trabajadores públicos (artículo 39 de la Carta Política); b) promoción del bienestar general fundamentado en la justicia (artículo 44 de la Constitución); c) respeto de la supremacía constitucional (artículo 51 del Texto Fundamental); d) proscripción de la arbitrariedad (artículo 103 de la Norma Suprema),

¹⁹ Las normas de competencia son aquellas que de modos diversos establecen 'el ámbito de materia' sobre el que puede ejercerse una competencia normativa y que, en consecuencia, condicionan la validez de los actos normativos, y, derivadamente, la de las disposiciones o normas creadas por ellos" (STC N° 0047-2004-AI, FJ. 62).

²⁰ Exige "no desvirtuar] las funciones y; competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado (STC N° 5854-2005-PA, FJ. 12).

²¹ Por otro lado, debe considerarse que el 28 de julio se publicó una ley de alcances similares. Se trata de la Ley N° 30833, Ley que declara en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y suspende su Ley Orgánica. En ella se estableció una serie de medidas hasta por nueve (9) meses. Entre ellas, suspendió la vigencia de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y estableció la responsabilidad de la gestión administrativa como de su personal dentro del referido período.

²² STC N. ° 579-2008-PA/TC, FJ 25.





y; e) cumplimiento de las atribuciones del Ministerio Público (artículo 159 de la Carta Política).

Dichas medidas son adecuadas porque, sin trastocar la estructura institucional del Ministerio Público, se encargan temporalmente las funciones de gobierno a un colegiado compuesto por fiscales ajenos a las conductas que se busca combatir.

b) Análisis de necesidad: Las medidas propuestas resultan necesarias y no existen otras más efectivas que las planteadas, toda vez que, el Fiscal de la Nación y los demás miembros de la Junta de Fiscales Supremos, por acción o por inacción, han venido impidiendo y obstaculizando la aplicación de los mecanismos regulados en la ley para garantizar el normal funcionamiento del Ministerio Público.

Hasta el momento, se ha evidenciado que ni las exhortaciones de las más altas autoridades de los demás poderes y organismos del Estado, ni el clamor de la población, ni la petición de los propios miembros del Ministerio Público, podrán lograr que el Fiscal de la Nación y los demás miembros de la Junta de Fiscales Supremos adecuen su actuar a lo que las normas exigen para salvaguardar la institucionalidad del Ministerio Público, o que se aparten de la función fiscal para salvaguardar la imparcialidad de las investigaciones por hechos graves en los que algunos de dichos fiscales están involucrados. Asimismo, tampoco es posible iniciar contra ellos procedimientos disciplinarios, a efectos de investigar y, de ser el caso, aplicar sanciones por inconductas funcionales, toda vez que el CNM está suspendido en sus funciones y porque solo a instancia del Ministerio Público pueden iniciarse tales investigaciones.



M. Larrea S.

c) Análisis de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto: Las medidas propuestas constituyen una intervención de intensidad leve, toda vez son medidas temporales y excepcionales que suspenden el ejercicio de las funciones de los miembros de la Junta de Fiscales Supremos actuales, más no los separan del Ministerio Público; asimismo, las funciones de dicho órgano de gobierno quedan intactas. Todo lo anterior, servirá para alcanzar un bien mayor, que es la restitución de la institucionalidad del Ministerio Público, protegiéndolo de funcionarios que en ejercicio abusivo de sus atribuciones menoscaban la configuración de la autonomía de dicho organismo.



ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio Público, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Por tanto, no se vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política.

Asimismo, los beneficios que se alcanzarían con la implementación de las medidas propuestas redundan en la preservación de la institucionalidad, imagen y autonomía del Ministerio Público, lo que se refleja en el bienestar de la ciudadanía y en la protección del Estado de Derecho.

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

La propuesta normativa modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052, y tal como se fundamentó precedentemente, establece reglas excepcionales y temporales que están acordes con el marco constitucional y legal.