Proyecto de Ley N° 3165/2018-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 AGO 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 12:00

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

Lima, 1 de agosto de 2018

OFICIO Nº 161-2018 -PR

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

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

Los Proyectos Ley se detallan a continuación:

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

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

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

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

169557/ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de Agosto del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3165 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS; CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.-

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
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 CREA EL SISTEMA FISCAL ESPECIALIZADO EN DELITOS DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS, LAVADO DE ACTIVOS Y DELITOS CONEXOS Y MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene como objeto crear un Sistema Fiscal Especializado en delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos a cargo del Ministerio Público, a través de una Fiscalía Suprema denominada Fiscalía Suprema Anticorrupción.

Artículo 2.- Creación del Sistema Especializado en delitos de Corrupción de Funcionarios, Lavado de Activos y delitos conexos
Créase el Sistema Fiscal Especializado en delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos a nivel nacional, a cargo de la Fiscalía de la Nación.

Artículo 3.- Modificación del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público
Modifícase el artículo 81 del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 81.- Competencia de los Fiscales Supremos***
> *De los Fiscales Supremos, dos atienden los asuntos penales; otro, los delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos; otro, los asuntos civiles y otros dos intervienen en los procesos contenciosos-administrativos de acuerdo con su respectiva especialidad y lo dispuesto en la presente ley y su reglamento.*
>
> *Asimismo el Fiscal Supremo Penal Militar Policial, actúa en los asuntos penales militares policiales de competencia de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar Policial, y el Fiscal Supremo Penal Militar Policial que actúa en el ámbito de Control del Ministerio Público, "conforme a lo normado en la Ley de*

Organización, Funciones y Competencia de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar Policial"

Artículo 4.- Incorporación de Artículos al Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público

Incorpóranse los artículos 80-C y 86-B al Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, en los siguientes términos:

"Artículo 80-C.- Sistema Fiscal Especializado en delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos

El Sistema Fiscal Especializado en delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos está integrado por la Fiscalía Suprema Anticorrupción con competencia nacional, así como por las Fiscalías Superiores y Provinciales Especializadas en cada distrito fiscal del país.

"Artículo 86-B. - *Corresponde al Fiscal Supremo Anticorrupción:*

1. *Dirigir el Sistema Fiscal Especializado en delitos de 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 de 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 99° de la Constitución Política, así como contra los Jueces y Fiscales Superiores, por delitos de función referidos a corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos.*
8. *Ejercer las demás atribuciones correspondientes al Fiscal Supremo en lo penal, conforme a lo señalado en el artículo 82, en el marco de los procesos seguidos por los delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos."*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- La Fiscalía Suprema Anticorrupción debe adoptar las acciones necesarias para integrar las Fiscalías Especializadas en Anticorrupción y Lavado de Activos y otras al Sistema Fiscal Especializado creado por la presente Ley. Asimismo realiza las acciones de coordinación necesarias para la integración del Sistema Fiscal Especializado dentro de los Sistemas especializados de alcance nacional, en las materias afines a los delitos bajo su competencia.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

LEY QUE CREA EL SISTEMA FISCAL ESPECIALIZADO EN DELITOS DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS, LAVADO DE ACTIVOS Y DELITOS CONEXOS Y MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Función del Ministerio Público

El Ministerio Público es considerado defensor de la legalidad y del interés público; sus funciones están estrechamente vinculadas a la protección de la sociedad cuando las expectativas colectivas han sido dañadas por una conducta intolerable de carácter delictivo o son afectadas en circunstancias conflictivas similares.

En este marco, el Ministerio Público debe identificarse como una institución al servicio de la ciudadanía; en estricto, como un representante social[1] cuyos esfuerzos están destinados a colaborar con la gestión de los conflictos seleccionados por el sistema de justicia, de tal forma que sean resueltos en favor del procesado, aunque, en mayor medida, de la víctima y de la sociedad.

A decir de Hurtado Pozo, el Ministerio Público desempeña el rol de defensor de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos; de observador atento de la independencia de los órganos judiciales; de defensor del pueblo ante la administración de justicia; y representante de la sociedad en juicio. Según destaca el jurista peruano: "La necesidad de su existencia y la importancia de su actividad no pueden ser apreciadas desde una perspectiva puramente procesalista en el campo de la administración de justicia".[2]

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

II. Situación actual de la estructura

Las diversas funciones del Ministerio Público exigen que su organicidad se fragmente en sub-áreas que atiendan de manera especializada temáticas con características propias y diferenciadas. En este sentido, es posible advertir fiscales en lo penal, en lo civil, en temáticas de familia, entre otros. Asimismo, dentro de estas, es posible advertir subdivisiones que responden a temáticas aún más precisas, y que se sustentan en el mejor aprovechamiento del capital social, a efectos de mejorar el rendimiento técnico para el cumplimiento de los fines institucionales.

Una expresión de lo último son aquellas orientadas al abordaje de fenómeno delictivos complejos como el lavado de activos, el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas o la corrupción. Se trata de fenómenos con tal dinámica, trayectoria y expansión que requieren perfiles, labores y metodologías ampliamente especializadas. No solo el factor cuantitativo del capital humano o la tecnología logística aseguran una óptima intervención, tales componentes deben desarrollarse en un marco orgánico de la estructura pública a efectos de asegurar uniformidad, permanencia y direccionamiento en las labores técnicas.

En la actualidad, se advierte la siguiente fragmentación:

- Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios
- Fiscalías Especializadas en Criminalidad Organizada

---

[1] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. El Ministerio Público, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D. F. 1997, p. 13.
[2] HURTADO POZO, José. El Ministerio Público, 2da. edición, Eddili, Lima, 1983, p. 19.

- Fiscalías Especializadas en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio
- Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA)
- Fiscalías Especializadas en Tráfico Ilícito de Drogas
- Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas
- Fiscalías Especializadas en Delitos Tributarios
- Fiscalías Especializadas en Delitos Aduaneros y contra la Propiedad Intelectual

Se trata de áreas diferenciadas que son dirigidas por un Fiscal Superior, el mismo que adopta funciones administrativas y sustantivas con la finalidad de organizar la distribución de esfuerzos y estrategias en las fiscalías especializadas desagregadas en el territorio nacional.

Al respecto, resulta una debilidad orgánica que tales áreas no se constituyan en sistemas especializados que cuenten con autonomía funcional y respaldo del más alto nivel institucional para ejercer sus labores. Tal escenario supone una actuación sostenida con estrategias propias y mayor discrecionalidad para desarrollar planes a corto, mediano y largo plazo.

III. Desafío de los crímenes complejos

El crecimiento constante y la inserción discreta de la criminalidad organizada y el lavado de activos en un Perú de economía emergente, contrastan con la poca, sensible y relativa capacidad del sistema estatal de prevención y control para revertir o disminuir dicha tendencia[3].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

De tal escenario se desprende una seria amenaza para el desarrollo de un país, pues sus efectos tienen profundo impacto sobre las estructuras del Estado, mermando su capacidad para proveer servicios, proteger a las personas y mantener la confianza de los ciudadanos e inversionistas en el gobierno y en la democracia, así como para la aplicación y la estabilidad de la ley.

Paralelamente al crecimiento de la economía informal, se encuentra un auge de la economía ilegal; esto debido a dos modalidades de criminalidad organizada fuertes en nuestro país: el tráfico ilícito de drogas y la minería ilegal[4] como fenómeno desagregados en diversos márgenes del territorio.

En un reciente documento de trabajo elaborado por el Observatorio Nacional de Política Criminal –INDAGA, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el cual se analizan, además de otros aspectos, la vinculación del delito de lavado de activos con otras formas de criminalidad a través de la revisión de resoluciones judiciales. Se encuentra que la mitad de los condenados tenían vinculación con el tráfico ilícito de drogas y se comprobó que casi la tercera parte usó el sistema financiero para introducir el dinero ilícito a la economía legal. Además, se encontró que las modalidades de conversión y transferencia son las de mayor presencia entre quienes se encuentran condenados; estas modalidades representan la primera etapa de la cadena de lavado de activos.

Por su parte, un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos del año 2011, titulado El costo económico de la delincuencia organizada en el Perú: estudio sobre los costos directos que el crimen ocasiona al estado y las familias – 2011, se encuentra que si bien a nivel individual, en la mayoría de casos el lavado de activos

---

[3] PRADO SALDARRIAGA, Víctor Roberto. "Lavado de activos en economías emergentes: el caso peruano" en IUS PUNIENDI, Ideas Solución editorial, Año I, Vol. I, primer trimestre 2015, p. 15.
[4] Ibídem, p. 15.

no tendría un impacto directo, pues sólo un 7% de quienes indicaron haber observado casos de este tipo en su zona o barrio de residencia se considera de alguna manera afectado; a nivel social la afectación económica puede implicar problemas sociales mayores. Así, si el Estado logra capturar solo el 10% del dinero o vienes posiblemente vinculados con actividades ilícitas, esto podría financiar la construcción de aproximadamente 235 hospitales medianos, 425 centros educativos medianos o 423 kilómetros de carreteras (incluyendo el empleo que esto genera) para el país.

IV. Abordaje especializado de corrupción, lavado de activos y delitos conexos

Los fenómenos de la corrupción y del lavado de activos se encuentran estrechamente vinculados. A decir de Guimaray "la complejidad de la operación corrupta no solo obstaculiza la labor de persecución y captura de los responsables, sino que, en muchas ocasiones, para comprender a cabalidad el entramado corrupto, es necesario partir de sus resultados finales, momento en el que probablemente todas las ganancias ilícitas hayan sido ocultadas o transformadas en activos legales"[5].

Actualmente, el Ministerio Público posee dos sub-áreas especializadas en materia anticorrupción y lavado de activos, aunque de manera diferenciada y sin contar con plataformas que las constituyan como sistemas especializados, lo cual permitiría partir de un marco con mayor sostenibilidad de labores.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En el caso de la corrupción de funcionarios, las fiscalías conocen e investigan los delitos tipificados en las secciones II, III y IV, artículos 382 a 401 del Capítulo II, del Título XVIII del Código Penal, y en los supuestos de los delitos conexos, en concordancia con lo establecido en la Ley No. 29574, en tanto que las de competencia nacional los delitos señalados en la Resolución Fiscal de la Nación No. 1833-2012-MP-FN. En cuanto a las competencias especiales, las fiscalías superiores nacionales especializadas y las supraprovinciales corporativas especializadas en este delito son competentes para conocer las investigaciones que revistan los siguientes supuestos: organización criminal, gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional, que el delito sea cometido en más de un distrito fiscal o que sus efectos superen dicho ámbito.

En cuanto al lavado de activos, las fiscalías conocen la investigación de los delitos de lavado de activos en las modalidades delictivas tipificadas en el Decreto Legislativo No. 1106 (Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos), en concordancia con el inciso 21 del artículo 3 de la Ley No. 3077, además del procedimiento de Pérdida de Dominio establecido en el Decreto Legislativo No. 1104. En cuanto a las competencias especiales, las fiscalías superiores nacionales especializadas y las supraprovinciales corporativas especializadas en este delito son competentes para conocer las investigaciones que revistan los siguientes supuestos: organización criminal, gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional, que el delito sea cometido en más de un distrito fiscal o que sus efectos superen dicho ámbito.

Al respecto, tomando en cuenta el estrecho vínculo entre la corrupción y el lavado de activos, y los efectos delictivos que de tal ecuación pueden desprenderse, resulta pertinente implementar un sistema especializado en la estructura orgánica del Ministerio Público, el mismo que debe contar con componentes de la más elevada esfera política institucional, de tal forma que el direccionamiento de las decisiones tenga la mayor eficiencia vinculante posible. En este sentido, es necesario que el sistema en mención sea liderado por un fiscal supremo.

---

[5] GUIMARAY MORI, Erick, Sobre la relación existente entre los delitos de corrupción y el delito de lavado de activos en Revista de Derecho Foro Jurídico, PUCP, Lima, p. 137.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo de la implementación del sistema especializado se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio Público, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

La presente norma busca optimizar la estructura orgánica del Ministerio Público, incluyendo un sistema especializado en delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y delitos conexos. Para ello, se han modificado algunos artículos de la ley orgánica de dicha institución, además de insertar algunos otros que hagan referencia explícita al referido sistema especializado.