CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 OCT 2018
RECIBIDO
Firma Hora 3:21p

Proyecto de Ley N° 3498/2018-CR

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE DEMOCRATRIZA Y LEGITIMA LA ELECCIÓN DEL FISCAL DE LA NACIÓN

El Grupo Parlamentario del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a propuesta del congresista **Zacarías Reymundo Lapa Inga**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República presenta la siguiente iniciativa legislativa:

Ley de Reforma Constitucional que Democratiza y Legitima la Elección del Fiscal de la Nación

El Congreso de la República
Ha Dado la Ley siguiente:

Artículo 1° Modificación del artículo 158 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 158º de la Constitución Política del Perú con el siguiente texto:

> *Artículo 158°.- El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido* ***por votación universal y secreta por los fiscales titulares de todas las instancias a nivel nacional.*** *El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, no hay reelección inmediata.* ***Los organismos del Sistema Electoral participan en el proceso de elección con la asistencia técnica correspondiente.*** *Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.*

Lima, octubre de 2018

Z. REYMUNDO LAPA INGA
Congresista de la República

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA VIDA Y LIBERTAD

MARCO ARANA ZEGARRA

JUSTINIANO APAZA O.

EDILBERTO CURRO L.

H. MORALES

W. ROSAS

FERNANDO CEVALLOS FLORES

209309/ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...de...OCTUBRE.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3498 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

.....

.....

.....

.....

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Finalidad

El proyecto de Ley tiene por finalidad democratizar y legitimar la elección del Fiscal de la Nación, a través de la votación universal y secreta a cargo de los fiscales titulares de todas las instancias a nivel nacional. Asimismo, el periodo al cargo de Fiscal de la Nación sólo será por tres años sin derecho a reelección inmediata. Finalmente, para los efectos del proceso electoral, los organismos del sistema electoral participarán con el correspondiente apoyo técnico.

Debemos señalar que el Poder Judicial, recientemente ha presentado una iniciativa legislativa[1] que propone modificar el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estableciendo un nuevo mecanismo de elección del presidente de la Corte Suprema de la República y presidentes de las Cortes Superiores, siendo que en el primero de los casos, en parte, coincide con nuestro proyecto del Ley por cuanto propone la votación universal y secreta, elección del cargo por tres años y participación de la ONPE para el proceso de elección.

Antecedentes

Desde el Reglamento Provisional que dictó el General San Martín en 1821 hasta la Carta Magna de 1933, el Ministerio Público estuvo ubicado institucionalmente como un organismo dependiente del Poder Judicial, que representaba el interés social y actuaba como auxiliar ilustrativo del juez o tribunal. Dentro de este contexto establecieron sus funciones y atribuciones los Códigos de Procedimientos Penales dictados en 1863, 1920 y 1940 y las Leyes Orgánicas del Poder judicial[2].

Constitución Política de 1933[3]

La Constitución de 1933, prescribió que la Ley establecía la organización del Poder Judicial, la forma de los nombramientos, y las condiciones y requisitos a que éstos se sujetarán.

Asimismo, estableció que los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema de Justicia sean elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo y los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores serían nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna doble, de la Corte

---

[1] *Proyecto de Ley N° 3430/2018-PJ, Ley que modifica el mecanismo de elección del presidente de la Corte Suprema de la República y de presidentes de las cortes Superiores de Justicia.*

[2] *La Constitución Comentada. Análisis Artículo por Artículo. Obra colectiva escrita por 117 destacados juristas del país. Director Walter Gutiérrez. Tomo II. Capitulo X del Ministerio Público. Gaceta Jurídica-Congreso de la República del Perú. También se puede visualizar en: https://andrescusi.files.wordpress.com/2016/09/cpcoment_ii.pdf*

[3] *Constitución Política del Perú de 1933, artículos 221, 222 y 223.*

Suprema; y los Jueces de Primera Instancia y los Agentes Fiscales, a propuesta, en terna doble, de la respectiva Corte Suprema.

Constitución Política de 1979

"La Ley fundamental estableció además de los tradicionales Poderes del Estado, un conjunto de organismos extra poder o instituciones que no son poderes, sino organismos autónomos que tienen funciones específicas. La idea residía en que sólo el poder puede frenar al poder. "Este sistema llamado de frenos y contrapesos, se ha plasmado en las constituciones modernas en relaciones concretas de mutuo control..."[4].

El Ministerio Público fue creado como organismo constitucional autónomo en la Constitución de 1979, con funciones específicas y con autonomía respecto de los otros poderes del Estado.

El artículo 250 de la Constitución Política de 1979, señala que el Ministerio Público es autónomo y jerárquicamente organizado y le corresponde:

1. *Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos, tutelados por la ley.*
2. *Velar por la independencia de los órganos judiciales y por la recta administración de justicia.*
3. *Representar en juicio a la sociedad.*
4. *Actuar como defensor del pueblo ante la administración pública.*
5. *Vigilar e intervenir en la investigación del delito desde la etapa policial, y promover la acción penal de oficio o a petición de parte.*
6. *Emitir dictamen previo a todas las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, en los casos que la ley contempla. Y*
7. *Las demás atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes.*

Asimismo, el artículo 251, señala a los órganos del Ministerio Público:

1. *El Fiscal de la Nación.*
2. *Los Fiscales ante la Corte Suprema.*
   Son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Se turnan cada dos años en la Fiscalía de la Nación.
3. *Los Fiscales ante la Corte Superior. Y*
4. *Los Fiscales ante Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción.*

   Los miembros del Ministerio Público tienen las mismas prerrogativas que los integrantes del Poder Judicial en sus respectivas categorías. Les afecta las mismas incompatibilidades. Su

[4] *La Constitución Comentada. Análisis Artículo por Artículo. Obra colectiva escrita por 117 destacados juristas del país. Director Walter Gutiérrez. Tomo II. Capitulo X del Ministerio Público. Gaceta Jurídica-Congreso de la República del Perú. También se puede visualizar en: https://andrescusi.files.wordpress.com/2016/09/cpcoment_ii.pdf*

nombramiento está sujeto a idénticos requisitos y procedimientos. Una Ley Orgánica fija las demás disposiciones relacionadas con la estructura y el funcionamiento del Ministerio Público.

Como se podrá advertir, a partir de la Constitución Política de 1979, se sentó las bases de la autonomía e independencia del Ministerio Público el cual empezó sus funciones el 12 de mayo de 1981, no obstante conforme lo señala el numeral 2 del artículo 251, los fiscales ante la Corte Suprema eran nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y se turnaban cada 2 años en el cargo de Fiscal de la Nación, situación que como veremos más adelante, ha variado en la Constitución Política de 1993.

Constitución Política del Perú de 1993

La Constitución Política de 1993, en su Capítulo X, Del Ministerio Público, artículo 158, señala que el Ministerio Público es autónomo y el Fiscal de la Nación es quien lo preside y **es elegido por la Junta de Fiscales Supremos**. También señala que el cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, por otros dos años. *(El subrayado y en negrita es nuestro).*

Seguidamente señala que los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

El Ministerio Público, entre otras funciones, le corresponde:[5]

1. *Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.*
2. *Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.*
3. *Representar en los procesos judiciales a la sociedad.*
4. *Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.*
5. *Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.*
6. *Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.*
7. *Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.*

Conforme señalamos precedentemente a diferencia de la Constitución del 79, la Constitución Política de 1993 señala que el Fiscal de la Nación es elegido por la junta de fiscales supremos. Sin embargo, recientemente hemos

[5] *Constitución Política del Perú de 1993, artículo 159*

escuchado voces desde el mismo interior de la Fiscalía de la Nación que, al parecer, la elección a este cargo se turnaba. También encontramos una debilidad en la elección del Fiscal de la Nación y ello reside en la votación de sólo un reducido grupo de fiscales supremos titulares (5), que conforman las fiscalías supremas del Ministerio Público[6], situación que definitivamente no se traduce en una auténtica elección democrática que legitime a la máxima autoridad fiscal, más aún si algunos de sus miembros se encuentran implicados en presuntos actos de corrupción.

Teniendo en consideración que en la actualidad el Sistema de Justicia pasa por una crisis institucional por hechos de corrupción, como es el caso del ex Consejo Nacional de la Magistratura, cuyos consejeros recientemente fueron removidos, el Poder Judicial y el Ministerio Público donde algunas de sus autoridades supremas y superiores se han visto involucradas en presuntos actos de corrupción, no escapando a ello la situación del Fiscal Supremo Pedro Chávarry a quien según refiere el Diario La República de fecha 3 de agosto de 2018: *"La Junta de Fiscales Supremos respaldó, por mayoría, la continuidad de Pedro Chávarry, por lo que este seguirá al frente del Ministerio Público pese a los cuestionamientos por su implicancia en los denominados **"CNM audios"** e incluso tras demostrarse que mintió al respecto. Según pudo conocer La República, durante la sesión, Chávarry Vallejos obtuvo el respaldo de los fiscales supremos Tomás Gálvez y Víctor Raúl Rodríguez, quienes también se han visto relacionados con los audios que han destapado presunto tráfico de influencias en el Consejo Nacional de la Magistratura y corrupción en órganos del Poder Judicial"*[7], situación que nos lleva a la imperiosa necesidad de revisar nuestra Constitución Política.

Así, encontramos en el artículo 158, de la Constitución una deficiente fórmula que, con un máximo de 6 fiscales supremos titulares, (conformantes de la Junta de Fiscales Supremos), eligen al Fiscal de la Nación, es más en algunas elecciones, anteriores, al no cubrirse el número de fiscales supremos titulares, votaban entre 4 o 5 fiscales, lo cual resulta nada democrático para elegir a su máximo titular que tendrá a su cargo la conducción de tan importante institución que forma parte del sistema judicial y con el riesgo de ser deslegitimado.

Ante estos hechos palpables, proponemos la democratización de la elección del Fiscal de la Nación de manera que la votación sea universal y secreta por los fiscales titulares de todas las instancias a nivel nacional, cargo que debe

---

[6] *https://www.mpfn.gob.pe/fiscaliasuprema/*
Las Fiscalías Supremas son los organismos de línea de mayor jerarquía del Ministerio Público. Para su mejor desenvolvimiento se encuentran conformadas en Fiscalías Supremas en lo Penal, Fiscalía Suprema en lo Civil, Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativa y Fiscalía Suprema de Control Interno. Los Fiscales Supremos se reúnen en la Junta de Fiscales Supremos bajo la presidencia del Fiscal de la Nación.

[7] *https://larepublica.pe/politica/1291019-cnm-audios-pedro-chavarry-ratificado-fiscal-nacion-pese-cuestionamientos*

tener una duración de tres años sin posibilidad de reelección inmediata y para que la elección sea transparente y no cuestionada, muchas veces mediáticamente, planteamos la participación de los organismos del sistema electoral para el apoyo técnico correspondiente.

A continuación, mostramos un cuadro comparativo sobre el texto del artículo 158 de la Constitución vigente y lo que se propone modificar

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993	PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
CAPÍTULO X **DEL MINISTERIO PÚBLICO** **Artículo 158°.-** El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría	**CAPÍTULO X** **DEL MINISTERIO PÚBLICO** Artículo 158°.- El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido **por votación universal y secreta por los fiscales titulares de todas las instancias a nivel nacional.** El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, no hay reelección inmediata. **Los organismos del Sistema Electoral participan en el proceso de elección con la asistencia técnica correspondiente.** Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa de reforma constitucional no colisiona con la Constitución Política del Perú por cuanto mantiene su espíritu de autonomía e independencia frente a los demás poderes del Estado. Implica la modificación del artículo 158 de la Constitución estableciendo una nueva forma de elección para Fiscal de la Nación la que debe ser con la participación de todos los fiscales titulares de todas las instancias a nivel nacional a través del voto universal y secreto. Asimismo, el cargo de Fiscal de la Nación tendrá como duración tres años y sin reelección inmediata y, para los efectos de su transparencia, participarán con apoyo técnico en el proceso, los organismos del Sistema Electoral.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no genera costo alguno al erario nacional, por el contrario, lo que hace es fortalecer a la institución pública, como es el Ministerio Público, al elegir a su máxima autoridad, no sólo por la votación de sus 6 fiscales supremos titulares sino, con la participación democrática de todos los fiscales titulares de todas las instancias a nivel nacional a través del voto universal y secreto, hecho que legitima al elegido como debe ser en todo Estado de derecho.