Congreso de la República

Proyecto de Ley N° 3781/2018-CR

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **Gilbert Violeta López**; miembro del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio (PPK), en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 ENE 2019
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:10 PM

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto el fortalecimiento y reorganización institucional del Ministerio Público y defender los valores institucionales democráticos del país.

ARTÍCULO 2.- Modificatoria

Modifíquese los artículos 37 y 62 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052; los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:

De la Organización

*"**Artículo 37.-** El Fiscal de la Nación, los Fiscales Supremos **y Supremos Adjuntos Titulares** constituyen la Junta de Fiscales Supremos.*
El Fiscal de la Nación es elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre sus miembros; por un período de tres (3) años, prorrogable, por reelección sólo por otros dos."

*"**Artículo 62.-** Los Fiscales Supremos se reúnen, bajo la presidencia del Fiscal de la Nación y a su convocatoria. **Excepcionalmente, se pueden reunir a solicitud de la mitad más uno (1) del número legal de sus miembros, definiendo la agenda para tal efecto.***

Son atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos:
1.- Solicitar la sanción disciplinaria de destitución de los Fiscales a la Junta Nacional de Justicia;

265087/ATD

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* ***o quien haga sus veces****, conforme a la Constitución;*

4.- Aceptar la renuncia del Fiscal de la Nación;

5.- El quórum para que se lleven a cabo las sesiones de la Junta de Fiscales Supremos es de la mitad más uno (1) del número legal de sus miembros; adoptándose los acuerdos por mayoría simple."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ARTÍCULO UNICO.- Los integrantes de la Junta de Fiscales Supremos deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley de la materia y de manera complementaria:

1. No haber sido sancionado por la comisión de faltas graves.
2. No estar incurso en conflicto de intereses de cualquier índole que puedan afectar el ejercicio idóneo de sus funciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

PRIMERA.- Declárese de necesidad e interés nacional la eliminación de la situación de la provisionalidad en el ejercicio funcional de los fiscales en el Ministerio Público, priorizando la atención de mayor a menor jerarquía. Para cuyo efecto priorícese la disponibilidad de recursos del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEGUNDA.- Autorícese a la Junta de Fiscales Supremos suspender en el ejercicio de sus funciones al Fiscal de la Nación hasta que entre en funciones la Junta Nacional de Justicia.

Despacho Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio
Central. 311-7777 Anexo 7403
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay sin solano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 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° 3781 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.—

GIANMARCO RAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Congreso de la República

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta legislativa tiene lugar en tanto el Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo del Estado, de acuerdo a los artículos 158 y 159 de la Constitución Política del Perú, este organismo tiene como una de sus funciones principales, la defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos e intereses públicos, así también, como velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia y a conducir desde su inicio la investigación del delito.

Asimismo, para el debido cumplimiento de las funciones y atribuciones del Fiscal de la Nación y de todos los fiscales; a fin de regular la estructura y el funcionamiento del Ministerio Público, se crea la Ley Orgánica del Ministerio Público vigente, mediante Decreto Legislativo N° 052, elaborada en el año 1981. Es decir, antes de la vigencia de la actual Constitución Política de 1993, el Código Penal de 1991 y el Código Procesal Penal de 2004, esto evidencia que la actual Ley Orgánica se encuentra desfasada en comparación a la Carta Magna y a la legislación actual.

En tal sentido, atendiendo, que conforme al artículo 106 de nuestra actual Constitución Política las leyes orgánicas sirven para regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado corresponde para mejor organización interna y funcionamiento promover los cambios que posibiliten dar solución jurídica a los nuevos escenarios que se tienen que afrontar desde la salvaguarda de la autonomía institucional acorde a la Constitución.

Es importante remarcar que, siendo el Ministerio Público un organismo constitucionalmente autónomo corresponde seguir determinados procedimientos para la reforma de su configuración o estructura, siempre que ésta se acorde con el marco constitucional. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que, para que un organismo sea considerado constitucionalmente autónomo, posee como características la necesidad, inmediatez y paridad.[1]

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la inmediatez implica que para que un órgano sea constitucional *"debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza*

[1] Al respecto, ver la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0029-2008-PI/TC.

coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos", y que ello conlleva como conclusión que, *"todo órgano constitucional debe ser necesariamente regulado por ley orgánica"*.[2] En efecto, el Ministerio Público es un organismo reconocido directamente en la Constitución (artículos 158 y 159) por lo que adquiere dicho estatus. En tal sentido, las modificaciones a determinados aspectos de su estructura, acordes al marco constitucional, se realizan vía la reforma de su Ley Orgánica.

En consecuencia, creemos que la actual estructura del Ministerio Público debería optimizarse en base a las presentes medidas:

Respecto de la eliminación de la Provisionalidad de Fiscales

Actualmente, el Ministerio Público cuenta con el 39.25% de fiscales en condición de provisionalidad, esto tiene como uno de sus orígenes la falta de requerimiento de puestos en el organismo. Este porcentaje ha ido aumentando con los años y el Ministerio Público hasta la actualidad no ha fijado un porcentaje máximo de plazas para ser ocupadas por magistrados provisionales.

Fuente: Boletín Estadístico de Setiembre 2018 del Ministerio Público. Pág. 11
https://www.mpfn.gob.pe/Docs/0/files/boletin_estadistico_setiembre_2018_v2.pdf

[2] Ver, Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0029-2008-PI/TC, F.J. 5 y 7.

CUADRO N° 6 NÚMERO DE FISCALES DEL MINISTERIO PUBLICO POR CONDICIÓN Y GÉNERO, SEGUN CATEGORÍA, SETIEMBRE 2018

CATEGORÍA	CONDICIÓN			GÉNERO	
	TITULAR	PROVISIONAL	TP	MASCULINO	FEMENINO
FISCAL DE LA NACIÓN	1			1	
FISCAL SUPREMOS	5		1	5	1
FISCAL ADJUNTOS SUPREMOS	14		1	8	7
FISCAL SUPERIORES	185	14	74	161	112
FISCAL ADJUNTOS SUPERIORES	256	65	145	262	204
FISCAL PROVINCIALES	1,168	396	316	1,132	748
FISCAL ADJUNTOS PROVINCIALES	1,805	2,091		1,836	2,060
TOTAL	3,434	2,566	537	3,405	3,132
%	52.53	39.25	8.21	52.09	47.91

FUENTE: Sistema Integrada de la Oficina de Registro de Fiscales-SIORF- Resoluciones emitidas por el Despacho de la Fiscalía de la Nación
ELABORADO: Oficina de Racionalización y Estadística-ORACLE
Nota: TP: Titular con encargatura Provisional.

Situación que ocasiona un problema no sólo en el nombramiento de fiscales sino que además demuestra que no se está cumpliendo lo establecido en nuestra Carta Magna, en cuyo artículo 154 señala que es el Consejo Nacional de la Magistratura, quien se encarga de nombrar previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles.

Sin embargo, no obstante, el marco constitucional, los fiscales provisionales son designados de manera irregular generando cada vez más el aumento de esta forma de nombramiento pese a que ya existe un procedimiento formal y constitucional. Por otro lado, la provisionalidad afecta o incide en el principio de independencia que también debe predicarse respecto de los fiscales, debido a que la incertidumbre que se genera respecto a la continuidad de sus funciones podría conllevar a que supedite la investigación a la voluntad de aquel del cual depende su nombramiento o la continuidad en el cargo.

Empero, no es el único principio que se vería afectado, la provisionalidad nos coloca en un escenario peligroso en relación al principio valor - justicia y el derecho a la tutela procesal efectiva, que comprende a su vez el derecho a un plazo razonable, puesto que la provisionalidad podría conllevar a que un mismo caso pase de un fiscal a otro, entre titulares y provisionales o entre provisionales; en otros términos, como bien señala el profesor Burgos Alfaro, la acción penal que ejercita el Ministerio Público, no puede estar al margen de los principios y valores constitucionales, ni al margen de los derechos

fundamentales (*Vid.* Burgos Alfaro, José. *Crítica al Nuevo Proceso Penal.* Gtijley, 2009, p. 88). De ahí la necesidad de avanzar en la eliminación del contexto de provisionalidad descrito.

Respecto del fortalecimiento de la Junta Nacional de Fiscales

Para el fortalecimiento institucional de un organismo autónomo como el Ministerio Público, es necesario un incremento en el número de los miembros de la Junta Nacional de Fiscales, debido a que es importante dotar de un mayor grado de legitimidad a sus decisiones. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa propone que la Junta de Fiscales Supremos sea conformada tanto por los Fiscales Supremos Titulares como por los Fiscales Adjuntos Supremos Titulares.

Esto, debido que la esencia de la democracia, más aún en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, consiste en la desconcentración del poder. Cabe resaltar, que la concentración de poder en pocas manos se erige en un incentivo perverso hacia la arbitrariedad. De ahí que se requieran controles internos y externos.

La tendencia a la arbitrariedad no sólo supone una amenaza a los miembros del propio Ministerio Público, sino a la ciudadanía en general. Asimismo, se debe recordar que aunque su titular no cuente con legitimidad democrática de origen directo, en el sentido que no es elegido por voto popular; ello no enerva el hecho que sus funciones y poder público que ejerce lo hace en representación del pueblo, que es el real titular de la soberanía y poder único del Estado.

En ese orden de ideas, se tiene que la asunción al cargo del Fiscal de la Nación debe contar con un mayor grado de legitimidad institucional, lo cual pasa porque el órgano encargado de elegirlo, esto es, la Junta de Fiscales Supremos, esté compuesto por un mayor número de miembros.

Por otro lado, es importante reconocer que tanto el Fiscal de la Nación como los fiscales en todos los niveles, son los únicos encargados de representar en los procesos judiciales a la sociedad, conduciendo desde el inicio la investigación de la comisión del delito, siendo el único responsable de poder accionar penalmente en tales investigaciones. De ese modo, sobre ellos recae una responsabilidad que al ser corrompida, tenga consecuencias graves e irreparables en la justicia.

En esa dirección de fortalecimiento institucional, ante la grave crisis de legitimidad y serios cuestionamientos de idoneidad, en tanto se va creando la Junta Nacional de Justicia, como medida de prevención, se propone excepcional y transitoriamente, autorizar a la Junta de Fiscales Supremos suspender en el ejercicio de sus funciones al Fiscal de la Nación.

En efecto, lo descrito en precedencia, el desfase normativo de la Ley Orgánica del Ministerio Público, la problemática de la provisionalidad de los fiscales, la aguda desconfianza de la población que revela la crisis de legitimidad del cargo de Fiscal de la Nación, y salvaguardando la autonomía institucional estipulada en la Constitución, motivan la urgencia de la presente iniciativa legislativa.

II. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley suspende y deja sin efecto los artículos de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que se le opongan o colisionen con el mismo.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley tiene una norma expresa que señala que la aplicación del mismo debe ser con cargo al presupuesto institucional de cada institución involucrada como es el Ministerio Público, sin generar ningún gasto adicional.