

Proyecto de Ley N° ..... 4/578/2018-CR



### PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República que suscribe, **CLEMENTE FLORES VILCHEZ**, por intermedio del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, en usos de las facultades de iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 107° de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente proyecto de ley:

#### **“LEY MODIFICA LA LEY N° 27806 Y QUE CREA EL SISTEMA INTEGRADO DE DECLARACIÓN DE INTERESES DEL PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO”**

**Artículo Único.** - Incorpórese el Título VII a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por la Ley 27927, el Decreto Legislativo 1353 y la Ley 30934.

Incorpórese el Título VII en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por la Ley 27927, el Decreto Legislativo 1353 y la Ley 30934, en los siguientes términos:

382738 ATD

## TÍTULO VII

### DEL SISTEMA INTEGRADO DE DECLARACIÓN DE INTERESES DEL PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO

#### **Artículo 41°. - Ámbito de aplicación.**

El Sistema Integrado de Declaración de Intereses del Poder Judicial y Ministerio Público, en adelante el sistema, se aplica a los Jueces y Fiscales de todos los niveles del país.

#### **Artículo 42°. - Del Sistema Integrado de Declaración de Intereses del Poder Judicial y Ministerio Público**

El Sistema es creado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, destinado a fortalecer la prevención en la generación de conflictos de intereses que colisionen con las funciones y obligaciones de los jueces y fiscales de todos los niveles del país.

#### **Artículo 43°. - De la Información que deberá consignarse en el Sistema Integrado de Declaración de Intereses del Poder Judicial y Ministerio Público.**

La información que deberá consignarse en el sistema, en relación a los jueces y fiscales de todos los niveles del país, es la siguiente:

- a) Información de empresas, sociedades o cualquier otra persona jurídica de derecho privado en las que posea o haya detentado alguna clase de participación patrimonial o similar.
- b) Intervención en directorios, consejos de administración y vigilancia, consejos consultivos, consejos directivos o cualquier cuerpo colegiado semejante.
- c) Empleos, cualquier haya sido la naturaleza contractual que lo haya vinculado con el sector público, así como los empleos que haya tenido en el sector privado, con independencia del régimen laboral que lo haya vinculado con su empleador.
- d) Participación en organizaciones privadas (asociaciones, gremios y organismos no gubernamentales).

e) Miembros del grupo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, consignando sus actividades, ocupaciones y centros de trabajo y estudios actuales.

**Artículo 44°. - Antigüedad de información sujeta a declaración en el Sistema Integrado de Declaración de Intereses en el Poder Judicial y Ministerio Público.**

En la primera declaración de intereses en el sistema, la información señalada en los literales a), b), c) y d), comprenderá el periodo desde el cual el Juez o Fiscal, ha iniciado su experiencia laboral general.

Respecto a la información señalada en el literal e), la primera declaración comprenderá el periodo a partir del cual los miembros del grupo familiar hayan iniciado las actividades laborales generales. En relación a los centros de estudios del grupo familiar, la información comprenderá únicamente los actuales.

Posteriormente, la declaración de intereses en el sistema se realizará al inicio de cada ejercicio anual, en donde se consignará la información del ejercicio anual anterior, tal como lo establece el artículo 1 de la presente ley.

**Artículo 45°. – Administración y Publicación de la Información del Sistema Integrado de Declaración de Intereses en el Poder Judicial y Ministerio Público.**

La información declarada por los Jueces y Fiscales de todos los niveles del país será administrada por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicándose dicha información en su portal web.

Lo dispuesto en el literal e) no será publicado en la página web de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La publicación de la información consignada en el sistema estará a cargo de la Oficina de Tecnología de la Información de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o quien haga sus veces.

**Artículo 46°. - Remisión de la información del Sistema Integrado de Declaración de Intereses en el Poder Judicial y Ministerio Público a la Junta Nacional de Justicia**



Dentro del primer trimestre de cada ejercicio anual, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, remitirá obligatoriamente la información consignada en el sistema a la Junta Nacional de Justicia, quien a su vez podrá apoyarse en dicha información para el nombramiento, ratificación, evaluación y conocimiento de los procesos disciplinarios de los jueces y fiscales de todos los niveles del país, de conformidad con los literales *a)*, *b)*, *c)*, *f)* y *g)* de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

**Artículo 47.- Del incumplimiento de la presente Ley.**

Los Jueces que incumplan lo dispuesto en la presente ley, se encontrarán incurso en la falta muy grave prevista en el artículo 48° numeral 12) de la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial.

Los Fiscales que incumplan lo dispuesto en la presente ley, se encontrarán incurso en la falta muy grave prevista en el artículo 47° inciso 13) de la Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483.

En los casos de incumplimiento previstos, el Tribunal Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, oficiará al órgano de control disciplinario del Poder Judicial (OCMA y oficinas desconcentradas) y al órgano encargado del control disciplinario del Ministerio Público (Fiscalía Suprema de Control Interno y oficinas descentralizadas), quienes procederán con arreglo a ley.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. - VIGENCIA**

La presente norma entrará en vigencia a partir de los treinta días hábiles siguientes de su publicación.

**SEGUNDA. - ADECUACIÓN DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO**

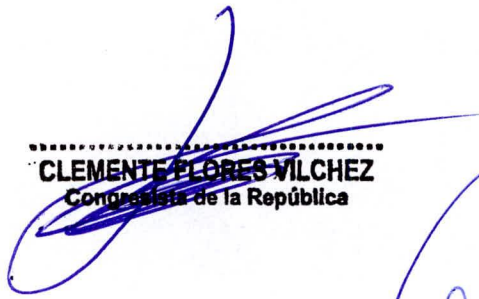
El Poder Ejecutivo adecuará el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, a lo dispuesto en la presente ley en un plazo de 30 días contados a partir de la vigencia de la presente ley.



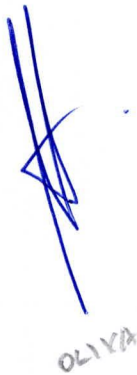
**TERCERA. - FINANCIAMIENTO**

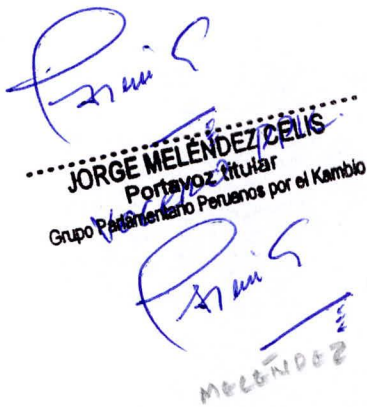
La implementación de la presente ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de la entidad responsable, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

  
H. Guía P.

  
CLEMENTE FLORES VILCHEZ  
Congresista de la República

  
BAUCO

  
OLIVA

  
JORGE MELÉNDEZ CELIS  
Portavoz titular  
Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio  
MELÉNDEZ

  
ARAOZ

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

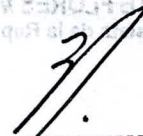
Lima, 16 de Julio del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4548 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. —

COLECCIÓN FLORES MICHEL  
Congreso de la República



GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
Encargado de la Oficialía Mayor del  
Congreso de la República

COLECCIÓN FLORES MICHEL  
Congreso de la República



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sistema judicial en el Perú se encuentra integrado por una serie de instituciones cuyo objetivo, entre otros, se encuentra dirigido a dilucidar las controversias que han surgido entre los privados o entre estos y el Estado. Dos de estas instituciones son el Poder Judicial y el Ministerio Público; ambas, expresiones del poder constituyente que emana del Pueblo, y cuya legitimidad tiene amparo en la Constitución Política y en sus leyes orgánicas, las cuales determinan los alcances de su actuación en la resolución de conflictos (Poder Judicial) y en la defensa de legalidad (Ministerio Público).

En este sentido, la resolución de conflictos y la defensa de la legalidad, constituyen dos de los fines más importantes, cuyo cumplimiento deben propugnar los Estados en procura de la eficacia que se le debe otorgar a las expresiones normativas que reconocen el catálogo de derechos de la persona y del grupo de personas que conforman la sociedad. Ésta debe ser la cláusula social de los Estados: impulsar y garantizar las condiciones para que los derechos de la persona sean reales y efectivos, eliminando los obstáculos que impidan la satisfacción de los mismos.

En ese orden de ideas, la administración de justicia, ya sea mediante la invocación de tutela jurisdiccional efectiva ante los fueros del Poder Judicial, o mediante la persecución del delito a través del ejercicio público de la acción penal del Ministerio Público, ha sido, es, y debe ser, uno de los mecanismos de la justicia ordinaria, cuya mayor eficacia deben procurar los Estados.

Ahora, teniendo en cuenta que si bien es cierto que la justicia ordinaria es una construcción socio-jurídica que ha servido para reemplazar la justicia por mano propia, y ha otorgado al Estado la potestad exclusiva de dirimir los conflictos humanos con relevancia jurídica, también es cierto que quienes operan dentro de este sistema de justicia ordinaria, ya sean Jueces o Fiscales, se encuentran afectos a que en su actuación, surjan una serie de intereses que puedan entrar en conflicto con los principios de imparcialidad y objetividad exigidos para el ejercicio de su función.

Es por ello que los intereses humanos, que no son más que expresiones naturales producto de la relación del hombre con la sociedad, en el caso de los operadores del sistema de justicia ordinaria, deben ser transparentados por el Estado mediante la creación de mecanismos jurídicamente eficaces, capaces de que éstas expresiones naturales de las relaciones humanas (intereses), no colisionen con los deberes previstos para la noble función judicial y fiscal.

La presente iniciativa se encuentra dirigida a ello, a evitar que el sistema de justicia ordinaria vea trastocada su eficacia mediante la adopción de decisiones, que más que por el mandato imperativo de la ley o las fuentes del derecho, son promovidas subalternamente por los intereses de Jueces y Fiscales, que el Estado debió prever.

Para ello, la iniciativa legislativa aquí propuesta se encuentra dirigida, primero, a fortalecer el proceso de transparencia de los intereses de los Jueces y Fiscales de todos los niveles del país, mediante la creación de un sistema integrado administrado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya finalidad va más allá de la mera publicidad de dichos intereses en los portales de transparencia del Poder Judicial y Ministerio Público, y segundo, a que la información de los intereses que se consigne en dicho sistema integrado, sea remitido anualmente a la Junta Nacional de Justicia, para que el marco de sus competencias, utilice dicha información como soporte para los procesos de nombramiento, evaluación, ratificación y sanción que la ley prevé para éste organismo constitucional autónomo.

**- EL PODER JUDICIAL Y LA INHIBICIÓN DE JUECES FRENTE A CONFLICTO DE INTERESES.**

El Poder Judicial en el Perú independiente, tiene su más remoto antecedente con la constitución de la Alta Cámara de Justicia, creada mediante el Decreto Provisorio de fecha cuatro de agosto de mil ochocientos veintiuno,



durante el periodo el protectorado del Libertador, General don José de San Martín<sup>1</sup>.

En la actualidad, la Constitución de 1993 le ha otorgado al Poder Judicial la potestad exclusiva de administrar justicia<sup>2</sup>, reconociendo a la Corte Suprema como el máximo órgano jurisdiccional de la nación, la que en conjunto con los órganos que ejercen gobierno y administración, conforman la estructura orgánica del titular de la administración de justicia en el país. La organización, funcionamiento y competencia de los órganos que conforman este Poder del Estado se encuentra previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-93-JUS.

Así, la potestad de administrar justicia, constitucionalmente reconocida al Poder Judicial, es delegada a los Jueces, a quienes la norma exige que conduzcan su actuación dentro de los márgenes que imponen los principios de independencia, autonomía e imparcialidad.

En este sentido, el artículo I del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Judicial – Ley 29277- sostiene expresamente que *“Los Jueces ejercen sus funciones jurisdiccionales con independencia e imparcialidad, sujetos únicamente a la Constitución y a la ley”*, y que sus actuaciones en el ejercicio público de la administración de justicia, deben además conducirse bajo el amparo de los principios de eticidad y probidad, siendo que estos últimos constituyen los componentes esenciales de los jueces de la carrera judicial<sup>3</sup>.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial recoge en el artículo 2º de su Título Preliminar, lo que es sin lugar a dudas, la expresión de independencia más clara que existe a lo largo de nuestro ordenamiento jurídico, tan es así que expresamente ha establecido que *“El Poder Judicial en su ejercicio funcional es*

---

<sup>1</sup>[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_poder\\_judicial/as\\_corte\\_suprema/as\\_presidencia/as\\_historia\\_corte\\_suprema/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_presidencia/as_historia_corte_suprema/)

<sup>2</sup> Artículo 138º de la Constitución. - La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

<sup>3</sup> Artículo IV del Título Preliminar de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial. - La ética y la probidad son componentes esenciales de los jueces en la carrera judicial.

*autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución y a la presente ley”.*

Se tiene por lo tanto que, no solo en la Constitución Política, sino en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, así como en la Ley de la Carrera Judicial, existen sendas expresiones normativas destinadas a que los principios de imparcialidad, independencia, autonomía, probidad, eticidad, entre otros, se instituyan como principios informadores de la función judicial, y garanticen la adopción de decisiones capaces de satisfacer los ideales de justicia que tienen los justiciables.

Sin embargo, pese a que existe una pluralidad de construcciones legales de distinta jerarquía, desde la constitucional hasta la ordinaria, que recogen los principios jurisdiccionales antes citados, es de suma importancia que el Estado cree mecanismos para dotar de eficacia a tales principios, y no sean únicamente expresiones con un contenido normativo declarativo, sino que por el contrario, sean herramientas destinadas a dotar de eficacia la prevención de conflictos de intereses, evitando con ello la perversión de la función judicial.

Asimismo, el Estado prever una consideración adicional, referida a la condición de los jueces, quienes más allá de su cualidad funcional y de su vinculación a un poder del Estado, tienen también la condición de ciudadanos, quienes a lo largo de su interacción en sociedad, han desarrollado una serie de vinculaciones con una pluralidad de personas naturales, personas jurídicas, instituciones, entidades, entre otros, las cuales constituyen indefectiblemente los intereses, cuya existencia no debe enervar la expectativa social de una correcta administración de justicia.

Precisamente, el Poder Judicial al cierre del primer trimestre del año 2019, cuenta con 3220 Jueces<sup>4</sup>, de los cuales el 58.5% son Titulares (1,884), 26.6% son Supernumerarios (857) y el 14,9% son Provisionales (479), en tanto si se tiene en consideración la Carrera Judicial, del universo de jueces en el país, se

---

<sup>4</sup> Boletín Estadístico Institucional del Poder Judicial 2018-2019. Página 11.  
<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6b3d160049f6382fb1daf5af39edfe52/Boletin+N%C2%B01-MARZO-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6b3d160049f6382fb1daf5af39edfe52>



tiene que el 1.5% son Jueces Supremos (49), 23.8% son Jueces Superiores (766), 54.8% son Jueces Especializados (1,776), y el 19.8% son Jueces de Paz Letrado (639), de conformidad con el siguiente detalle:

**NÚMERO DE JUECES - MARZO 2019**

Carrera Judicial	Marzo - 2018				Marzo - 2019			
	Condición				Condición			
	Total	Titular	Provisional	Supernumerario	Total	Titular	Provisional	Supernumerario
<b>Total</b>	<b>3 093</b>	<b>2 068</b>	<b>361</b>	<b>664</b>	<b>3 220</b>	<b>1 884</b>	<b>479</b>	<b>857</b>
<b>Porcentaje (%)</b>	<b>100.0%</b>	<b>66.9%</b>	<b>11.7%</b>	<b>21.5%</b>	<b>100.0%</b>	<b>58.5%</b>	<b>14.9%</b>	<b>26.6%</b>
Supremo	51	19	32	0	49	19	30	0
Superior	747	551	171	25	766	525	216	25
Especializado	1 655	1 134	157	364	1 766	1 062	232	472
De Paz Letrado	640	364	1	275	639	278	1	360

**FUENTE:** Sub Gerencia Remuneraciones y Beneficios - Gerencia de Recursos Humanos y Bienestar del Poder Judicial.

Como puede verse, el Poder Judicial cuenta con un número importante de Jueces en todos los niveles del país, de los cuales el 41.5% de ellos (Supernumerarios y Provisionales) no son titulares de los despachos o juzgados desde donde administran justicia, sino que su permanencia depende en buena cuenta de la voluntad de quienes detentan las Presidencia de las Cortes Superiores de Justicia. Sin lugar a dudas, este estado de cosas, a la luz del más básico sentido de razonabilidad, nos lleva a concluir que la independencia, autonomía e imparcialidad de los jueces, no descansa precisamente en la garantía que la titularidad de una plaza judicial importa, toda vez que no gozan de ella.

Sin embargo, más allá de la titularidad de las plazas judiciales, que significan de cierto modo una garantía de la independencia y autonomía de la función jurisdiccional, es la transparencia respecto a los intereses, ya sean de jueces titulares, supernumerarios y provisionales, una garantía de mayor eficacia que debe promover la iniciativa legislativa dirigida a crear mecanismos jurídicamente idóneos para garantizar la transparencia en mención.

Debido a ello, resulta de suma importancia garantizar la creación de un Sistema Integrado de Declaración de Intereses del Sistema de Justicia, que

importe no solo una mera publicidad de las declaraciones juradas de intereses de los jueces y fiscales en los portales de transparencia de Poder Judicial y Ministerio Público, sino que dicho sistema tenga una resonancia mucho mayor en sus efectos, y permita entre otros, que la administración de la información respecto a los intereses de jueces y fiscales, coadyuve a la adopción de decisiones más idóneas en torno al nombramiento, evaluación, ratificación y sanción de los mismos.

La presente iniciativa legislativa, se encuentra dirigida a ello, a establecer cuando menos tres aspectos:

- a. La determinación del cuántum mínimo de la información que debe ser objeto de declaración de Jueces y Fiscales en relación a sus intereses personales, y del grupo familiar.
- b. Que la información declarada además de ser publicitada en los portales de transparencia respectivos (medida que ya existe), sea también consignada en un sistema integrado administrado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y;
- c. Que, con carácter obligatorio, esta información sea remitida anualmente a la Junta Nacional de Justicia, para que, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, apoye sus decisiones en torno al nombramiento, evaluación, ratificación y sanción de Jueces y Fiscales.

#### **- INHIBICIÓN DE JUECES FRENTE A COFLICTOS DE INTERESES.**

La inhibición junto con la recusación, son instituciones procesales destinadas a garantizar la satisfacción del debido proceso en la tramitación de causas judiciales, permitiendo que, ante el nacimiento de un conflicto de intereses, el Juez decida apartarse del conocimiento de determinada causa judicial, o en su defecto los justiciables soliciten el apartamiento del Juez en la dirección del proceso judicial.

Ambas figuras procesales, tienen su correlato en el ideal constitucional referido a la independencia, autonomía e imparcialidad de la función



jurisdiccional, y han sido recogidas en distintos cuerpos normativos adjetivos, tales como el Código Procesal Civil o el Código Procesal Penal, entre otros. Siendo las causales de la procedencia de dichas instituciones procesales, el nacimiento de circunstancias de hecho relacionadas a los intereses de los Jueces, que pudieran determinar la adopción de decisiones destinadas a favorecer a alguna de las partes de un proceso judicial.

En relación al proceso penal, el Código Procesal Penal ha establecido una serie de circunstancia de hecho, en mérito a los cuales los Jueces tienen la obligación funcional de apartarse del conocimiento de determinadas causas judiciales. Al respecto, el artículo 53° del referido código, ha establecido expresamente lo siguiente:

*“Artículo 53°. - Inhibición*

*1. Los Jueces se inhibirán por las siguientes causales:*

*a) Cuando directa o indirectamente tuviesen interés en el proceso o lo tuviere su cónyuge, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus parientes por adopción o relación de convivencia con alguno de los demás sujetos procesales. En el caso del cónyuge y del parentesco que de ese vínculo se deriven, subsistirá esta causal incluso luego de la anulación, disolución o cesación de los efectos civiles del matrimonio. De igual manera se tratará, en lo pertinente, cuando se produce una ruptura definitiva del vínculo convivencial.*

*b) Cuando tenga amistad notoria, enemistad manifiesta o un vínculo de compadrazgo con el imputado, la víctima, o contra sus representantes.*

*c) Cuando fueren acreedores o deudores del imputado, víctima o tercero civil.*

*d) Cuando hubieren intervenido anteriormente como Juez o Fiscal en el proceso, o como perito, testigo o abogado de alguna de las partes o de la víctima.*

*e) Cuando exista cualquier otra causa, fundada en motivos graves, que afecte su imparcialidad.”*

Como puede verse, el legislador ha establecido una serie de causales que determinan la obligación de los Jueces Penales de apartarse de aquellos procesos judiciales, que incluso en el proceso hermenéutico de elaboración de la norma procesal, lo ha llevado a utilizar una fórmula abierta de redacción, que obliga al juzgador a inhibirse cuando surja cualquier circunstancia, que en general afecte su imparcialidad.

Asimismo, en relación al proceso civil, el Código Procesal Civil ha determinado también, una pluralidad de circunstancias de hecho que determinan, por un lado la obligación del juez de dirigir un proceso judicial, a las cuales las ha denominado **causales de impedimento**<sup>5</sup>, así como una serie de circunstancias de hecho que permiten a los justiciables solicitar el apartamiento del juez de las causas judiciales que dirige, a las cuales las ha denominado **causales de recusación**<sup>6</sup>.

Al respecto, el artículo 305° del Código Procesal Civil ha establecido expresamente lo siguiente:

*“Artículo 305.- Causales de impedimento. -*

*El Juez se encuentra impedido de dirigir un proceso cuando:*

- 1. Ha sido parte anteriormente en éste;*
- 2. Él o su cónyuge o concubino, tiene parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o de adopción con alguna de las partes o con su representante o apoderado o con un Abogado que interviene en el proceso;*
- 3. Él o su cónyuge o concubino, tiene el cargo de tutor o curador de cualquiera de las partes;*
- 4. Ha recibido él o su cónyuge o concubino, beneficios, dádivas de alguna de las partes, antes o después de empezado el proceso, aunque ellos sean de escaso valor; o*
- 5. Ha conocido el proceso en otra instancia.*

<sup>5</sup> Artículo 305 del Código Procesal Civil Peruano.

<sup>6</sup> Artículo 307 del Código Procesal Civil Peruano.



*El impedimento previsto en la segunda causal sólo se verifica cuando el Abogado ya estaba ejerciendo el patrocinio de la causa. Está prohibido al Abogado asumir una defensa que provoque el impedimento del Juez.”*

Asimismo, el artículo 307° del precitado código, ha convenido en establecer expresamente lo siguiente:

*“Artículo 307.- Causales de recusación. -*

*Las partes pueden solicitar que el Juez se aparte del proceso cuando:*

- 1. Es amigo íntimo o enemigo manifiesto de cualquiera de las partes, demostrado por hechos inequívocos;*
- 2. Él o su cónyuge o concubino o su pariente en la línea directa o en la línea colateral hasta el segundo grado, primero de afinidad o adoptado, tienen relaciones de crédito con alguna de las partes; salvo que se trate de persona de derecho o de servicio público;*
- 3. Él o su cónyuge o concubino, son donatarios, empleadores o presuntos herederos de alguna de las partes;*
- 4. Haya intervenido en el proceso como apoderado, miembro del Ministerio Público, perito, testigo o defensor;*
- 5. Tiene interés directo o indirecto en el resultado del proceso; y,*
- 6. Exista proceso vigente entre él o su cónyuge o concubino con cualquiera de las partes, siempre que no sea promovido con posterioridad al inicio del proceso.”.*

Como puede verse, el proceso civil, tanto para la determinación de las causales de impedimento así como para las causales de recusación, imputables a los jueces, ha partido sobre la base de la certeza de que el ejercicio de la función judicial es antecedido por el ejercicio de vida en sociedad del juez, quien a lo largo de su interacción en sociedad, ha cultivado naturalmente una serie de relaciones, sin cuya debida identificación, puede generar la adopción de decisiones judiciales motivadas por dichos intereses.



Es evidente, por lo tanto, que la normativa procesal es amplia, y que incluso se diversifica debido a la naturaleza de las pretensiones, sean estas civiles, penales, constitucionales, entre otros. Solo como ejemplo, en los procesos constitucionales, el Código Procesal Constitucional ha establecido que el “Juez deberá abstenerse cuando concurran las causales de impedimento previstas en el Código Procesal Civil”<sup>7</sup>, quedando proscrita o prohibida la procedencia de la recusación<sup>8</sup>.

En ese sentido, en mérito a la diversidad normativa que prevé la generación de conflictos de intereses, y a la existencia de mecanismos procesales destinados a encaminar el proceso judicial frente a la generación de tales conflictos, es importante impulsar iniciativas legislativas destinadas a crear mecanismos extraprocesales, que coadyuven a la correcta y más eficiente administración de la información de los Jueces en relación a sus intereses, promoviendo no solo el fortalecimiento de su transparencia como garantía de los justiciables, sino también que la administración de dicha información, sirva como fuente informadora de los procesos de nombramiento, evaluación, ratificación y sanción de los jueces del país.

#### **- EL MINISTERIO PÚBLICO, Y LA INHIBICIÓN DE FISCALES FRENTE A CONFLICTOS DE INTERESES.**

El Ministerio Público es un organismo autónomo de suma importancia en la estructura del Estado, su reconocimiento constitucional como titular de la acción persecutora del delito se remonta a la Constitución Política de 1979<sup>9</sup>, facultad que también le atribuyó la Constitución de 1993<sup>10</sup>, cuya delegación del referido ejercicio público de la acción penal, recae en los representantes del Ministerio Público, a quienes orgánicamente se les denomina “Fiscal” o

---

<sup>7</sup> Artículo 52° del Código Procesal Constitucional

<sup>8</sup> Artículo 52° del Código Procesal Constitucional

<sup>9</sup> <https://www.mpfm.gob.pe/historia/>

<sup>10</sup> Artículo 159° de la Constitución Política del Perú. - Corresponde al Ministerio Público:  
(...)

5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.

“Fiscales”, de conformidad con el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>11</sup>.

Es por ello que el ejercicio público de la acción penal, en tanto implica la puesta en marcha de una parte importante de la estructura estatal (Ministerio Público), debe sostenerse sobre la base del principio de objetividad como garantía de un debido proceso en las investigaciones fiscales, destinado a salvaguardar tanto los bienes jurídicos de los justiciables (investigados) así como del bien jurídico referido a la correcta administración de justicia en el ámbito del Ministerio Público.

Al cierre del ejercicio anual 2018, el Ministerio Público ha informado a la comisión de presupuesto del Congreso de la República<sup>12</sup> que existen 6544 Fiscales en todo el país, lo que significa un aumento de aproximadamente mil (1000) Fiscales respecto al año 2015, año en el que se contaba con 5574, conforme al siguiente detalle:

AÑOS	NÚMERO DE FISCALÍAS	NÚMERO DE FISCALES
2015	1,357	5,574
2016	1,374	5,788
2017	1,378	6,195
2018*	1,419	6,544

FUENTE: OFICINA DE RACIONALIZACIÓN Y ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

**11 Artículo 2.- Denominación de los miembros del Ministerio Público**

Para los efectos de la presente ley, las palabras "Fiscal" o "Fiscales", sin otras que especifiquen su jerarquía, designan a los representantes del Ministerio Público, excepto al Fiscal de la Nación, a quien se referirá siempre en estos términos

<sup>12</sup>[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Presupuesto/files/ministerio\\_p%C3%BAblico\\_2019.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Presupuesto/files/ministerio_p%C3%BAblico_2019.pdf). Página 9.



Por lo tanto, puede verse que no solo existe un número importante de fiscales en el país, sino que también existe una tendencia referida al aumento en su número, lo que implica evidentemente que una serie de profesionales en el derecho - entre abogados dedicados a la defensa libre, asistentes de función fiscal, asistentes de función administrativa, y en general una serie de abogados provenientes del sector público y privado - deberán asumir la noble función de representar los intereses del estado a través de la función fiscal.

En mérito a ello, es importante crear mecanismo eficaces destinados a prevenir la generación de conflictos de intereses entre los fiscales e investigados, cuyo pronto y oportuno diagnóstico permitirá tutelar no solo los bienes jurídicos de éstos últimos, sino también (y más importante) salvaguardar el bien jurídico referido a la correcta administración de justicia, cuya finalidad ulterior en el ámbito fiscal es el esclarecimiento de los hechos en torno a la comisión de conductas ilícitas, ya sea para abrir investigación, formalizar investigación preparatoria, disponer el archivo, disponer sobreseimiento, o formular acusación, según el estadio de las investigaciones fiscales.

En estas circunstancias, el principio de objetividad debe convertirse en el pilar sobre el cual debe erigirse las actuaciones fiscales, tan es así que *“la actividad fiscal debe estar fuera de toda motivación extra legal, de allí que si tuviese alguna causal similar para la recusación de jueces, deberá apartarse”*<sup>13</sup>

Sobre el particular, es decir, sobre el apartamiento de los fiscales de determinadas investigaciones, el inciso 4 artículo 61° el Código Procesal Penal ha sido bastante claro en prescribir esta obligación a los fiscales cuando se encuentren inmersos en las causales de recusación e inhibición de jueces previstas en el artículo 53° del referido código adjetivo<sup>14</sup>.

---

13 ARBULÚ MARTÍNEZ, Víctor Jimmy. Derecho Procesal Penal. Un enfoque doctrinario y jurisprudencial. Tomo I. Editorial Gaceta Jurídica-Primera Edición 2015. Página 298.

14 Artículo 53°. - Inhibición 1.

Los Jueces se inhibirán por las siguientes causales:

- a) Cuando directa o indirectamente tuviesen interés en el proceso o lo tuviere su cónyuge, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus parientes por adopción o relación de convivencia con alguno de los demás sujetos 56 procesales. En el caso del cónyuge y del parentesco que de ese vínculo se deriven, subsistirá esta causal incluso luego de la anulación, disolución o cesación de los efectos civiles del matrimonio. De igual manera se tratará, en lo pertinente, cuando se produce una ruptura definitiva del vínculo convivencial.
- b) Cuando tenga amistad notoria, enemistad manifiesta o un vínculo de compadrazgo con el imputado, la víctima, o contra sus representantes.



Esta equiparación entre jueces y fiscales respecto a las causales por las cuales deben inhibirse del conocimiento de determinadas causas, son el resultado de la intención de normar la actuación fiscal **allí dónde ya ha surgido un conflicto de intereses**, conflictos que desde el Congreso de la República, además de reglamentarse *ex post* (cuando ya han surgido), deben reglamentarse *ex ante* (para evitar su surgimiento).

#### - EL ACTUAL SISTEMA DE INHIBICIÓN DE FISCALES.

La inhibición de los fiscales en nuestro país ha sido reglamentada en diferentes cuerpos normativos y en momentos cronológicamente distintos, motivo por cual es válido sostener que las expresiones legales de dicha institución jurídica (Inhibición Fiscal) tienen matices peculiarmente diferentes.

Cronológicamente, el primer mandato imperativo respecto a la inhibición de los fiscales reposa en el artículo 19° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual expresamente sostiene que ***“Los Fiscales no son recusables; pero deberán excusarse, bajo responsabilidad, de intervenir en una investigación policial o en un proceso administrativo o judicial en que directa o indirectamente tuviesen interés, o lo tuviesen su cónyuge, sus parientes en línea recta o dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o por adopción, o sus compadres o ahijados, o su apoderado en el caso a que se refiere el artículo siguiente, inciso c)”***.

La disposición legal antes mencionada concluye que existen dos supuestos normativos: el primero, referido a que no existe la recusación para los fiscales, y segundo, que es el propio Fiscal, quien, al advertir un posible conflicto de intereses, debe inhibirse bajo responsabilidad.

Sobre el segundo supuesto normativo, cabe preguntarse: ¿Prevé la norma, más allá de la responsabilidad disciplinaria, un mecanismo para prevenir la generación de conflictos de intereses? En la actual Ley Orgánica del Ministerio Público, no existe este mecanismo.

---

c) Cuando fueren acreedores o deudores del imputado, víctima o tercero civil.

d) Cuando hubieren intervenido anteriormente como Juez o Fiscal en el proceso, o como perito, testigo o abogado de alguna de las partes o de la víctima.

e) Cuando exista cualquier otra causa, fundada en motivos graves, que afecte su imparcialidad.

El siguiente cuerpo normativo en el que se regula la inhabilitación de los fiscales es el Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957), exactamente en los Artículos 61° y 62°, los cuales prescriben las “atribuciones y obligaciones” de los fiscales y la “exclusión fiscal”, respectivamente.

Así tenemos que el artículo 61° numeral 4) del Código Procesal Penal establece expresamente que el Fiscal “***Está obligado a apartarse del conocimiento de una investigación o proceso cuando esté incurso en las causales de inhabilitación establecidas en el artículo 53***”, causales que han sido previstas para el caso de inhabilitación o recusación de los magistrados del Poder Judicial (Jueces)<sup>15</sup>, las cuales versan sobre el surgimiento de conflictos de intereses.

En esta disposición legal puede verse que el legislador ha ido más allá, y ha equiparado la función fiscal a la función jurisdiccional, o dicho de otro modo, ha establecido que jueces y fiscales estén sujetos o vinculados a las mismas causales de inhabilitación en caso la aparición de determinado conflicto de interés en el ejercicio de sus funciones.

Al mismo tiempo, tenemos que el numeral 1) del artículo 62° del Código Procesal Penal ha establecido que el Fiscal Superior, de oficio o a pedido de parte, podrá excluir al Fiscal “*cuando esté incurso en las causales de recusación establecidas respecto de los jueces*”.

---

<sup>15</sup> Artículo 53° del Código Procesal Penal. – Inhabilitación

1. Los Jueces se inhabilitarán por las siguientes causales:

- a) Cuando directa o indirectamente tuviesen interés en el proceso o lo tuviere su cónyuge, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus parientes por adopción o relación de convivencia con alguno de los demás sujetos 56 procesales. En el caso del cónyuge y del parentesco que de ese vínculo se deriven, subsistirá esta causal incluso luego de la anulación, disolución o cesación de los efectos civiles del matrimonio. De igual manera se tratará, en lo pertinente, cuando se produce una ruptura definitiva del vínculo convivencial.
- b) Cuando tenga amistad notoria, enemistad manifiesta o un vínculo de compadrazgo con el imputado, la víctima, o contra sus representantes.
- c) Cuando fueren acreedores o deudores del imputado, víctima o tercero civil.
- d) Cuando hubieren intervenido anteriormente como Juez o Fiscal en el proceso, o como perito, testigo o abogado de alguna de las partes o de la víctima.
- e) Cuando exista cualquier otra causa, fundada en motivos graves, que afecte su imparcialidad.



Por lo tanto, podemos ver que la equiparación entre jueces y fiscales respecto a las causales que deben motivar su inhabilitación en la participación (conocimiento) de determinadas causas (investigaciones fiscales y procesos judiciales), no ha sido casual. El espíritu de la ley, tanto en el artículo 61° como en el 62° del Código Procesal Penal, ha sido el reglamentar la actuación fiscal cuando ha surgido determinado conflicto de interés, con la finalidad de garantizar la observancia del debido proceso.

Sin embargo, como puede verse en las disposiciones legales glosadas, ninguna de ellas ha determinado la creación de un mecanismo destinado a prevenir la generación de conflictos de intereses en la función fiscal, sino que únicamente han estado dirigidas a regular la actuación de los fiscales cuando dichos conflictos de intereses ya se han manifestado.

Debido a ello, la presente propuesta legislativa está dirigida a crear un mecanismo que pueda prevenir el surgimiento de conflictos de intereses en la actuación de los Fiscales en el marco de las investigaciones que se encuentren a su cargo, y con ello evitar potenciales casos de corrupción en el Ministerio Público, consistentes en el favorecimiento de los investigados, así como el uso de la función fiscal dirigida a enervar la acción persecutora del delito cuando no existe razones o causas probables para ello, salvaguardando tanto los derechos de los investigados, así como el bien jurídico referido a la correcta administración de justicia.

### **III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.**

La presente propuesta legislativa modificará la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, e incorporará el Título VII a la misma, destinado a crear un Sistema Integrado de Declaración de Intereses del Sistema de Justicia, el cual permitirá que los intereses de Jueces y Fiscales de todos los niveles del país, sea transparentado con mayor eficacia, mediante la administración de dicha información a cargo de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, quien a su vez, remitirá

anualmente a la Junta Nacional de Justicia dicha información, lo que permitirá que el referido órgano constitucional autónomo pueda utilizarla en los procedimientos de nombramiento, evaluación, ratificación y sanción de los Jueces y Fiscales. Asimismo, dotará de mayor eficacia a las normas que regulan el sistema de inhibición y recusación de Jueces y Fiscales, coadyuvando a la oportuna y eficaz prevención de posibles conflictos de intereses en el conocimiento de los procesos judiciales, garantizando de este modo la tutela efectiva del bien jurídico referido a la **correcta administración de justicia**, así como los derechos de los justiciables relativos a garantizar el **debido proceso**.

#### IV. ANALISIS DE COSTO-BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no demanda recursos del erario nacional, siendo los beneficios que se persiguen: el fortalecimiento la transparencia de los intereses del sistema de justicia nacional, dotando además de mayor eficacia al sistema de inhibición y recusación de Jueces y fiscales vigente, promoviendo una adecuada prevención de conflictos de intereses, y posibilitando finalmente que la administración del Sistema Integrado de Declaración de Intereses del Sistema de Justicia a cargo de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso de la Información Pública, mediante la remisión anual de la información a la Junta Nacional de Justicia, coadyuve como fuente informadora para los procedimientos de nombramiento, evaluación, ratificación y sanción de los Jueces y Fiscales del país.

#### V. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Política de Estado del Acuerdo Nacional, específicamente respecto al Objetivo 24, referido a la Plena Vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y **Acceso a la Justicia e independencia judicial**, el cual establece entre otros, que el Estado “*promoverá la institucionalización de un sistema de Administración de Justicia, respetando la*



*independencia y autonomía del Poder Judicial y Ministerio Público”<sup>16</sup>, así como establecer “mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, así como para la erradicación de la corrupción judicial”<sup>17</sup>.*

---

<sup>16</sup> Literal a) del objetivo 28 de la Política del Acuerdo Nacional

<sup>17</sup> Literal g) del objetivo 28 de la Política del Acuerdo Nacional