



PROYECTO LEY:



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL MINISTERIO PÚBLICO, Y MEDIDAS DE CARÁCTER EXTRAORDINARIO PARA SU REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.

El Congresista de la República, Segundo Toribio Montalvo Cubas, integrante del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, suscribe en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° 76° numeral 2) del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL MINISTERIO PÚBLICO, Y MEDIDAS DE CARÁCTER EXTRAORDINARIO PARA SU REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia el Ministerio Público por el plazo que dure, suspendiéndose por ello las funciones del Fiscal de la Nación y de la Junta de Fiscales Supremos y se conforma la Asamblea Nacional de Fiscales (ANF), que está integrada por siete fiscales, cuatro de éstos elegidos entre los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores, de entre sus pares, que tengan la condición de titulares; y, tres elegidos por los Presidentes de las Juntas de Fiscales Provinciales, de entre sus pares, que tengan la condición de titulares.



Artículo 2. Declaratoria en emergencia y reorganización

Declárese en Emergencia y Reorganización al Ministerio Público, hasta por dos años, durante el tiempo en que se resuelva la situación disciplinaria y/o penal de los Fiscales Supremos Titulares, dentro del marco y alcances de la presente ley.

Entiéndase que el proceso de Emergencia y Reorganización es de carácter excepcional y temporal, que tiene como finalidad tomar medidas que permitan lograr objetivos que mejoren tanto su organización como su estructura interna, descentralizando y democratizando el proceso de toma de decisiones que les compete al Fiscal de la Nación y a la Junta de Fiscales Supremos.

Artículo 3. Recursos

Para la implementación de la presente ley, el Ministerio Público la financia con cargo a su presupuesto, sin demandar recursos adicionales, al tesoro público.

Artículo 4. Derogación o suspensión de normas

Derógase o déjese en suspenso, según corresponda, todas las normas que se opongan a lo dispuesto mediante la presente ley.

Artículo 5. Disposiciones Complementarias Transitorias

PRIMERA. Incorporación de Disposición Complementaria Transitoria en la Ley Orgánica del Ministerio Público – Decreto Legislativo N° 52

Incorporase la Disposición Complementaria Transitoria a la Ley Orgánica del Ministerio Público – Decreto Legislativo N° 52, conforme al siguiente texto:



“Asamblea Nacional de Fiscales

1. Durante el plazo establecido para la emergencia que se declara por ley, se suspenden las funciones y atribuciones determinadas en la Ley Orgánica del Ministerio Público, de los siguientes órganos:

- a) Fiscal de la Nación.
- b) Junta de Fiscales Supremos.

2. Las funciones y atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos son asumidas por la Asamblea Nacional de Fiscales (ANF).

3. Las funciones y atribuciones del Fiscal de la Nación son asumidos por el Presidente de la Asamblea Nacional de Fiscales. El Presidente es elegido entre los integrantes de la Asamblea Nacional de Fiscales, de entre sus pares, y debe reunir los requisitos que establece el artículo 39 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

4. La elección de los integrantes de la Asamblea Nacional de Fiscales se debe realizar dentro de los cinco días de publicada la presente ley, para cuya finalidad el Secretario General de la Fiscalía de la Nación deberá convocar a todos los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores y los Presidentes de la Junta de Fiscales, de todos los distritos fiscales del país. Asimismo, la Secretaría General organiza la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional de Fiscales, conjuntamente con un Presidente de una Junta de Fiscales Superiores y un Presidente de una Junta de Fiscales Provinciales, elegidos por sorteo.

5. La Asamblea Nacional de Fiscales elige a su Presidente en el plazo máximo de dos días, de haberse elegido a sus integrantes. En ningún caso, la Presidencia excederá de un año; al término de este periodo, la Asamblea Nacional de Fiscales deberá elegir nuevo Presidente.



6. Los integrantes de la Asamblea Nacional de Fiscales tienen las prerrogativas de un Fiscal Supremo.

7. El Presidente de la Asamblea Nacional de Fiscales convoca a sus integrantes en asamblea cuando lo estime necesario y al menos una vez por semana.

SEGUNDA. Interpretación auténtica del artículo 80-A de la Ley Orgánica del Ministerio Público

Interprétese que la coordinación de los equipos especiales que establece el artículo 80-A de la Ley Orgánica del Ministerio Público, deber recaer en un Fiscal Superior Titular y que esta misma condición de titular deberá tener el Fiscal Superior que intervendrá en las etapas procesales de su competencia, que se indica en la referida norma.

TERCERA: Interpretación auténtica del artículo 65° de la Ley Orgánica del Ministerio Público

Interprétese como una de las Funciones del Fiscal de la Nación, establecidas en el artículo 65° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, la de designar Fiscales Superiores Coordinadores y que esta coordinación es temporal, no genera titularidad ni permanencia y puede recaer en el fiscal que el Fiscal de la Nación estime pertinente, conforme a su criterio, sin expresión de motivos.

CUARTA: Interpretación auténtica del artículo 5° de la Ley Orgánica del Ministerio Público

Interprétese el principio de jerarquía que recoge en el artículo 5° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, además, de la jerarquía intra-proceso, entendida como la prevalencia del criterio del fiscal superior en jerarquía sobre el criterio del fiscal inferior en jerarquía, dentro de un proceso judicial; también, de la jerarquía extra-proceso o jerarquía institucional,



entendida como el respeto a la autoridad del fiscal superior en jerarquía, en el desempeño funcional y dentro de la organización del Ministerio Público.

QUINTA: Ratificación o cambio de los Fiscales Superiores Coordinadores

El Presidente de la Asamblea Nacional de Fiscales, en el plazo máximo de un mes de haber sido elegido, deberá estimar la permanencia de los actuales Fiscales Superiores Coordinadores, y de conforme a la estimación, ratificar a los actuales coordinadores o proceder a su inmediato cambio. Esta norma no impide el cambio de determinado Fiscal Superior Coordinador, en el tiempo que lo estime pertinente, conforme a la facultad que confiere la ley, conforme a la interpretación que se expone en la disposición precedente.

SEXTA: Comisión Especial de la Elaboración del Proyecto de la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público

Confórmese la Comisión Especial de la Elaboración del Proyecto de la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, que estará integrada por cuatro miembros designados por la Asamblea Nacional de Fiscales, tres miembros designados por el Ministerio de Justicia, tres miembros designados por la Corte Suprema de la República, tres miembros designados por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

La Comisión estará presidida por uno de los miembros designados por la Asamblea Nacional de Fiscales y contará con una Secretaría Técnica. La Comisión y la Secretaría Técnica funcionará y sesionará en el Ministerio de Justicia, el que debe proporcionar la infraestructura y la logística para su funcionamiento y el cumplimiento de la elaboración del proyecto.



La designación de los miembros de la Comisión recae en cualquier profesional del Derecho y no les alcanza las incompatibilidades establecidas y reguladas en las leyes.

Instalada la Comisión, ésta deberá desarrollar su plan de trabajo y presentar el Proyecto de la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público en el plazo máximo de dos meses.



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 18:42:31-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 12:54:56-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 16855831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 17:12:01-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 17:55:53-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 17:33:57-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 18:37:21-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2024 12:55:10-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La justicia se administra tomando como elemento central el Derecho (ley). Desde luego, las leyes o las normas con rango de ley tienen importancia fundamental en la administración de justicia, pero por encima de ellas la tienen la constitución y el conjunto de principios explícitos e implícitos que de ella emanan, nuestro Tribunal Constitucional lo ha dicho en reiteradas ocasiones y, por consiguiente, la sujeción de la jurisdicción a la ley hay que tomarla en el sentido extenso que le hemos dado;

En efecto, el Tribunal ha señalado que la jurisdicción se conceptúa como “[...] la actividad desarrollada por el Estado a través de una autoridad ‘imparcial’ que actúa -independiente e imparcialmente- dentro de un proceso, siendo las resultas de su labor la producción de normas jurídicas irrevisables para las demás actividades estatales y, en ciertos casos, para la misma actividad jurisdiccional [...]”¹;

I. EL MINISTERIO PÚBLICO:

Que, el artículo 138° de la Constitución Política del Perú señala que 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.

¹ **Sentencia del Tribunal Constitucional** emitida el 12 de julio del 2004 en el expediente 0518-2004-AA-TC sobre acción de amparo interpuesta por don Javier Diez Canseco Cisneros contra la Agencia de Promoción de la Inversión (Proinversión), la Empresa de Electricidad del Perú (Electroperú) y el Ministerio de Energía y Minas, a fin de que se disponga el cese de la amenaza de violación del derecho de los consumidores y usuarios de electricidad de acceder a un servicio de menor costo y mayor calidad, (...).



Sobre el Ministerio Público, nuestra Carta Magna, en el artículo 159°, erige a éste ente “como titular de la acción penal y representante de la sociedad en los procesos judiciales”²; y, en el artículo 158°, le brinda la garantía constitucional de la autonomía, con el fin de “asegurar y proteger la libertad de actuación de este órgano constitucional, de modo tal que pueda cumplir eficazmente con las funciones que le ha encomendado la norma fundamental, evitando la dependencia y subordinación respecto de otros órganos, poderes o personas, sean estas públicas o privadas³”.

II. LA CORRUPCIÓN Y EL MINISTERIO PÚBLICO:

Que, los últimos acontecimientos de conocimiento público, sobre denuncias de corrupción, criminalidad organizada, entre otros dentro del seno del Ministerio Público, afectan a nuestra convivencia social e institucionalidad democrática, nos advierten que se necesita una reforma urgente de este órgano del Sistema de Administración de Justicia mediante el establecimiento, implementación y cumplimiento políticas públicas debidamente articuladas y eficaces; pues la negativa percepción ciudadana sobre la transparencia de Ministerio Público, pone en entredicho la seguridad jurídica y la justicia pronta que defiende.

Explicar a la corrupción, no solo se debe percibir desde un único punto de vista pues la corrupción no es solo una conducta antijurídica cuyo sujeto pasivo es el Estado que implica el uso indebido e ilícito del poder, pues la corrupción implica un problema sociológico, ético, ilegal y

² **Fundamento jurídico 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional** recaída en el **Expediente N° 5228-2006-HC/TC** publicada el 30 de mayo de 2006 en el portal electrónico del Tribunal Constitucional.

³ **Fundamento jurídico 101 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2006-PI/TC**, publicada el 21 de abril de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.



delictivo. Es entonces, causa y efecto de una realidad social siendo un fenómeno real o más bien social institucionalizado, que atenta contra el desarrollo social sostenible y que permite algunas personas enriquecerse ilícitamente a costas de los demás.

El último acontecimiento de presuntos actos de corrupción, donde se menciona a fiscales supremos, son las declaraciones testimoniales del ciudadano Jaime Javier Villanueva Barreto, las mismas que refieren a hechos presuntamente de corrupción y que involucra a fiscales supremos y superiores, por las que el **Fiscal de la Nación interino Juan Carlos Villena Campana** aperturado la **Carpeta Fiscal N° 33-2024**; declarada compleja, por el cual ha dispuesto el **PLAZO de OCHO MESES**, dando **inicio a Diligencias Preliminares**, estando seguros que dicho plazo será ampliado, lo cual es preocupante, toda vez que estamos ante graves hechos que ponen en tela de juicio la objetividad, imparcialidad y ética de los fiscales, en el ejercicio de sus deberes establecidos en nuestra carta Magna y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

La corrupción como se sabe influye en la inestabilidad política de los Estados. Y es que este fenómeno socava seriamente la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento regular de las instituciones políticas. Esta desconfianza puede encubar alarmantes situaciones que pueden determinar un explosivo ambiente de insatisfacción social.

La idea de potenciar este tipo de propuestas en el ámbito funcional, organizativo y administrativo resulta necesaria y preventiva, pues se trata de mecanismos de carácter técnico u organizativos⁴ implementados

⁴ **Winfried Hassemer**, “Posibilidades jurídicas y administrativas de una lucha más eficaz contra la corrupción. Corrupción de funcionarios públicos”, en *Pena y Estado*, No 1, año 1995, p. 152.



dentro del aparato estatal a efectos de disuadir o evitar, precisamente, contextos que favorezcan la materialización de actos de corrupción.

Este planteamiento, en el año 2019 también fue propuesto por el ex presidente Martín Vizcarra, ante el Congreso de la República, mediante el proyecto de ley N° 3765-2018; el cual planteaba modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público (D. Leg. N° 052) y declarar en emergencia el Ministerio Público. Sin embargo, no prosperó por haber sido planteado más por contexto político que técnico, siendo que buscaba empoderar a los que ahora justamente se encuentran inmersos en presuntos actos de corrupción dentro del seno de dicha institución pública.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, en su Reporte N° 3 referido a la corrupción en el Perú, emitido en agosto del año 2019; bajo la denominación de “Procesos y Procedimientos seguidos contra Fiscales y Jueces a nivel nacional”, evidencia la situación antes descrita, y así nos podemos dar cuenta que la corrupción dentro del seno de los órganos que administran justicia a la fecha está en ascendencia, además, se aprecia que muy poco han hecho las propias instituciones para controlar y acabar o detener el flagelo llamado corrupción; incluso, el Presidente de la Junta de Fiscales de Ucayali, luego de haber sido detenido por presuntos actos de corrupción y conducido a Lima, falleció en muy extrañas circunstancias en la propia carceleta del Poder Judicial⁵. Se le imputaba liderar una red delictiva que “otorgaba” puestos de trabajo en el Ministerio Público a cambio de un beneficio económico, con la participación de, cuando menos, funcionarios de la Fiscalía de la Nación, que “elige en Lima” entre la terna “propuesta” por el Presidente de la Junta

⁵ Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/encuentran-muerte-a-presidente-de-junta-de-fiscales-de-ucayali-investigado-por-corrupcion-noticia/#:~:text=El%20presidente%20de%20la%20Junta,en%20el%20Centro%20de%20Lima.>



de Fiscal “local”. Estado de cosas que no puede seguir rigiendo en el Ministerio Público.

La data que se presenta en el reporte N° 3, se da cuenta de los procesos penales seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional por la presunta comisión de delitos de corrupción ingresados en el periodo comprendido entre enero del 2015 y septiembre del 2018; habiendo utilizado la data registrada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, la misma que contrastaron con la base de datos del Consejo Nacional de la Magistratura (actualmente reemplazado por la Junta Nacional de Justicia) y el Ministerio Público, debiendo precisar que dicha información comprende las etapas de diligencias preliminares, investigación preparatoria, etapa intermedia y juicio oral o juzgamiento.

III. NECESIDAD DE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO POR CORRUPCIÓN:

Se tiene pleno conocimiento de que la corrupción tiene un impacto funesto en el desarrollo político, social y económico de todo país, pues, afecta de manera directa a la democracia y conlleva a las desigualdades. Estos hechos nos plantean el reto de recuperar un Estado que actúe con transparencia y con funcionarios técnicamente solventes y probos, con la suficiente fortaleza de enfrentar a los poderes fácticos, como el económico, y que asuma su real papel de garantizar la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

El propio **Ministerio Público ha fracasado** en su intento de **declararse en emergencia y reorganizarse**, así tenemos la **declaración de emergencia del Ministerio Público por el plazo de 60 días**, dispuesta mediante la **Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 401-2019-MP-FN, de fecha 25 de febrero de 2019**; por la **ex fiscal de la**



Nación Zoraida Avalos Rivera, hoy separada del cargo, justamente, por presuntos actos de corrupción y falta de idoneidad en el ejercicio de su cargo.

Para avanzar en este camino, hace falta analizar permanentemente la realidad de las acciones anticorrupción desde el propio Estado, si existe o no voluntad política para combatir la corrupción en el país; además, de algunos casos concretos que permitan determinar posibles modus operandi, modalidades y vacíos legales que podrían estar abriendo campo a los corruptos para actuar. Esto debe ir acompañado de una revisión de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que existen y que coadyuven a combatir la corrupción en el Perú.

Por lo señalado, se debe analizar las funciones y el rol de los fiscales, analizando los mecanismos jurídicos para el combate a la corrupción. Por ello, el Congreso, mostrando la voluntad política del Estado para enfrentar la lucha contra la corrupción, debe actuar declarando en emergencia y reorganización institucional el Ministerio Público.

IV. PROPUESTA LEGISLATIVA:

Como se puede evidenciar los niveles de corrupción se han enquistado en el Ministerio Público, por lo que la presente iniciativa de proyecto de ley busca, como principales objetivos contra la Corrupción: generar una opinión pública que sea consciente de los efectos perjudiciales de la corrupción en el funcionamiento de las instituciones públicas, tales como el Ministerio Público, debiendo incluso denunciarlos públicamente, a través de la participación ciudadana por cada Distrito Fiscal. Asimismo, elaborar e implementar de políticas y fortalecer el marco normativo y los instrumentos de gestión, descentralizando el



proceso de selección y designación de los fiscales en cada Distrito Fiscal, sin que la toma de decisión del Presidente de la Junta de Fiscales local tenga que “venir” a Lima para ser aprobada por la Fiscalía de la Nación, lo que concentra el poder del Fiscal de la Nación, situación que, por ejemplo, no acontece en el Poder Judicial, donde cada Presidente de Corte es autónomo en la designación y promoción de los jueces de su jurisdicción, sin intervención alguna del Poder Judicial.

Finalmente, esta propuesta no constituirá un obstáculo para el resguardo de los principios, derechos y garantías del Ministerio Público, los mismos que por el contrario se verán reforzados con la finalidad de fortalecer la institucionalidad democrática en nuestro país, rol que no puede ser ajeno a una atenta labor Congresal.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa, dada la necesidad de actualizar la vetusta Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobado por Decreto Legislativo N° 052, y ante la grave crisis que envuelve al Ministerio Público, propone la creación de la Comisión Especial, encargada de efectuar el diagnóstico del estado actual de su estructura organizacional, sus procesos y sus procedimientos del Ministerio Público y de elaborar un nuevo instrumento de gestión que regule la estructura organizacional del Ministerio Público.

El efecto directo es la sustitución del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público por la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público.

El efecto óptimo será mejorar el desempeño y la calidad de los servicios al ciudadano que presta el Ministerio Público, en su calidad de organismo autónomo del Estado, mediante la defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y del interés público, la defensa y



representación de la sociedad y de la familia, los menores e incapaces y el interés social, así como la persecución del delito y la reparación civil.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La iniciativa legislativa está vinculada con la agenda legislativa, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-C, y se encuentra enmarcadas en la Política de Estado N° 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, del CUARTO OBJETIVO: ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO, mediante el cual el Estado busca: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz; (e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (h) garantizará la cobertura



nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales.

VII. ANALISIS COSTO BENEFICIO:

La presente propuesta legislativa **no genera gastos económicos al erario nacional**, toda vez que no tiene incidencia en el presupuesto asignado a las entidades públicas, siendo cargado al presupuesto del Ministerio Público.