



Lima, 27 de diciembre de 2021

INFORME N° -2021-MP-FN-GAFN

A : ZORAIDA ÁVALOS RIVERA
Fiscal de la Nación

De : DANIEL ARMANDO PISFIL FLORES
Jefe de Gabinete de Asesores

Asunto : Opinión técnica del Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, que propone la “Ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública”.

Tengo el honor de dirigirme a usted, en atención al Proveído No. 036233-2021-MP-FN-SEGFN de fecha 28 de octubre de 2021, por medio del cual, la Secretaría General de la Fiscalía de la Nación remitió la propuesta de Proyecto de Ley presentado por la Contraloría General de la República, a fin de proceder a su evaluación.

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio No. 064-2021-2022/CFC-CR de fecha 04 de octubre de 2021, el señor congresista Alejandro Aguinaga Recuenco, Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, solicitó que se emita opinión respecto del Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, que propone la “Ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública”.
- 1.2. Mediante Oficio No. 010986-2021-MP-FN-FSNCEDCF de fecha 27 de octubre de 2021, la Fiscalía Superior Nacional Coordinadora de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios presentó el Informe No. 12-2021-MP-FN-FSNCEDC, por el que emitió opinión el Proyecto de Ley No. 292/2021-CR.
- 1.3. Mediante Proveído No. 036233-2021-MP-FN-SEGFN de fecha 28 de octubre de 2021, la Secretaría General de la Fiscalía de la Nación trasladó a este Despacho el Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, para su evaluación correspondiente.
- 1.4. Mediante Informe No. 10-2021-MP-FN-RSY-CNFEED de fecha 22 de diciembre de 2021, la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio remitió su opinión sobre el Proyecto de Ley No 292/2021-CR.

2. ANÁLISIS



Contenido de la iniciativa legislativa propuesta

- 2.1. El Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, presentado por la Contraloría General de la República, no constituye una modificación a un cuerpo legal ya existente, sino la creación de uno propio, denominado “*Ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública*”.
- 2.2. En ese sentido, los puntos más resaltantes del Proyecto de Ley No. 292/2021-CR son:
 - 2.2.1. Dicho proyecto tiene por objeto regular la realización de intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción (Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Policía Nacional del Perú y Procuraduría General del Estado), a través de la constitución del Centro de Mando y Coordinación (CMC) y la operación de Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME).
 - 2.2.2. Dichos órganos actuarían ante los delitos contra la administración pública, tipificados en los artículos 382 al 401 del Código Penal y delitos conexos, en concordancia con la Ley No. 29574, así como en los casos de delitos contra la administración pública cometidos por presuntas organizaciones criminales, conforme a la Ley No. 30077.
 - 2.2.3. El Centro de Mando y Coordinación (CMC) se conforma por un representante del Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Policía Nacional del Perú y de la Procuraduría General del Estado, y tiene entre sus funciones **i.** establecer los mecanismos de comunicación y articulación que permita la conformación y actuación de los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME), **ii.** determinar en qué casos corresponde su intervención, **iii.** elaborar protocolos de carácter operativo, entre otros.
 - 2.2.4. Los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) intervienen cuando se trate de una investigación por los delitos señalados en el punto **2.2.2** y cuando el hecho sea considerado complejo y resulte conveniente la actuación conjunta.
 - 2.2.5. Los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) se conforman según lo siguiente: **i.** jueces de los órganos jurisdiccionales especializados en delitos de corrupción de funcionarios con competencia nacional, **ii.** fiscales de las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios con competencia nacional, **iii.** auditores de la Contraloría General de la República, **iv.** policías de la Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional con competencia nacional y **v.** Procuradores Públicos Anticorrupción de la Procuraduría General del Estado con competencia a nivel nacional.



2.2.6. Los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) tienen como funciones **i.** definir la estrategia y planificar las acciones a ejecutar por sus integrantes, **ii.** solicitar a través del fiscal competente las medidas cautelares correspondientes, **iii.** sustentar cuando corresponda la gestión de instauración del proceso de "Pérdida de Dominio" (sic), entre otros.

Antecedentes del Proyecto de Ley No. 292/2021-CR

- 2.3. Esta oficina, desea dejar constancia, que la iniciativa materia de evaluación, tendría un antecedente inmediato, en las reuniones interinstitucionales realizadas en el mes de diciembre del año 2019 donde se conformó un grupo de trabajo compuesto por representantes de la Contraloría General de la República, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y del Ministerio Público, quienes de modo conjunto elaboraron el proyecto de *Decreto de Urgencia que crea y establece el Equipo Multidisciplinario Especializado para Delitos de Corrupción con Competencia Nacional*.
- 2.4. Dicho Proyecto tuvo por objeto establecer “[*l*]a estructura, organización, competencia y funciones de los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME’s) en delitos de corrupción a nivel nacional, tipificados desde los artículos 382° al 401° del Código Penal, y en los supuestos de los delitos conexos, en concordancia con lo establecido en la Ley No. 29574; entre el Ministerio Público, Policía Nacional del Perú y la Contraloría General de la República”.
- 2.5. Asimismo, se dispuso que sean los *Coordinadores Institucionales* designados los responsables de “[*e*]stablecer los mecanismos de comunicación y articulación que permita la conformación de actuación de los EME’s (...)”, para cuya constitución se debe considerar, entre otros, “a. Que se trate de hechos tipificados dentro de los delitos comprendidos en los artículos 382° al 401° del Código Penal, y en los supuestos de los delitos conexos, en concordancia con lo establecido en la Ley N° 29574; y, b. Que la investigación de dichos hechos por su naturaleza y complejidad requiera la actuación coordinada de las instituciones antes nombradas, con un fin determinado”.
- 2.6. Además, los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME’s), conforme al contenido del Proyecto ya elaborado, estaban conformados por un equipo de auditores de la Contraloría General de la República, un equipo de Policías de la Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú y un equipo de Fiscales de las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios.
- 2.7. En ese sentido, estando a que el proyecto de *Decreto de Urgencia que crea y establece el Equipo Multidisciplinario Especializado para Delitos de Corrupción con Competencia Nacional*, es muy similar en su contenido al Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, prima facie este último proyecto contaría con opinión favorable para su aprobación.



Comentarios generales al proyecto de ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública

Conforme señala la Fiscalía Superior Nacional Coordinadora de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios en el Informe No. 12-2021-MP-FN-FSNCEDC:

- 2.8. El proyecto de ley de acuerdo a su contenido argumentativo tiene por objeto, regular la realización de intervenciones conjuntas por parte de aquellas entidades que forman parte de la cadena y/o línea anticorrupción, a través de la constitución de un centro de mando y coordinación (CMC) y mediante la operación de equipos multidisciplinarios especializados (EME), a efectos de que dichas entidades puedan intervenir en el ámbito de sus atribuciones, en los delitos que se ubiquen dentro de los artículos 382 al 401 del Código Penal y delitos conexos conforme lo establece la ley No. 29574, así como también, en aquellos ilícitos penales contra la administración pública cometidos por organizaciones criminales de común idea a lo regulado en el ley No. 30077.
- 2.9. Entidades que vienen a ser, el Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Policía Nacional del Perú y la Procuraduría General del Estado, quienes actuando en el ejercicio de sus atribuciones conferidas coadyuvarán alcanzar las finalidades trazadas en el proyecto de ley, y además serán quienes conformen el centro de mando y coordinación.
- 2.10. Respecto a las funciones que le serían irrogadas al centro de mando y coordinación, destacan las referidas a la determinación de casos en los que corresponderá la intervención conjunta de las entidades antes señaladas; la elaboración de programas, acciones y protocolos de actuación conjunta de carácter operativo; como la transmisión de información que sea necesaria.
- 2.11. Con relación a los equipos multidisciplinarios especializados, el proyecto de ley precisa, entre otras cosas, que llevarán a cabo intervenciones conjuntas respecto a los ilícitos señalados en el considerando tercero de la presente, así también la cantidad de integrantes que lo conformarán, serán delegados por las entidades que fueron referidas en el considerando cuarto de la presente, y lo cual se definirá en función al carácter del delito.
- 2.12. Respecto a las funciones que le asistirán a los equipos multidisciplinarios especializados, se tienen todas aquellas referidas a la definición de estrategias operativas, jurídicas y de planificación respecto de las acciones para una adecuada intervención en los ilícitos.
- 2.13. Teniendo en consideración que la lucha contra la corrupción, tiene la condición de ser un principio constitucional¹ en el ordenamiento jurídico, toda regulación normativa que se encuentre orientada a reforzar u optimizar dicha concepción, indefectiblemente será de recibo, ya que, a través de dicha fórmula, se estará reafirmando la vigencia de la norma, en beneficio del colectivo, quienes esperan de la administración pública, un servicio eficiente, oportuno, idóneo y sobre todo, en el que no se anteponga el beneficio particular del agente público frente a general.

¹Así lo estableció el T.C. en el expediente 16-2019-PI/TC de fecha 3 de diciembre de 2020.



- 2.14. De esta manera, efectuando un análisis del proyecto de ley, se puede señalar, que éste, en efecto, adquiere la condición de ser un dispositivo legal que reforzará la lucha contra la corrupción, ya que, a través de su aprobación, se generará que las entidades que en primera línea luchan frente al fenómeno de la corrupción, actúen de manera articulada y organizada, para poder asumir una estrategia de investigación, que permita abordar la comisión de hechos con apariencia delictiva que se contraen al capítulo de delitos contra la administración pública, tanto en su dimensión convencional, como en la que se realiza por medio de los influjos de una organización criminal.
- 2.15. Así, cada entidad involucrada, dotará el personal necesario para que intervengan de manera conjunta en los equipos multidisciplinarios especializados en la comisión de hechos delictivos, quienes trazarán una estrategia - jurídica y operacional - para poder identificar las particularidades del caso en concreto, como viene a ser, la gravedad del hecho, la naturaleza del perjuicio generado, los efectos que podría traer consigo, entre otros supuestos, al cabo del cual y conforme lo señala el art. 8 del proyecto, emitirán un informe en el que recogerán todas las incidencias suscitadas como las recomendaciones necesarias.
- 2.16. Así mismo, con la conformación del centro de mando y coordinación, se tendrá plenamente estructurado a los actores que intervendrán en su oportunidad, en aquellos delitos contra la administración pública, quienes serán los encargados de definir, la naturaleza del delito abordado entre otros supuestos. Los cuales, en su conjunto, no sólo coadyuvarán para que se afronte la lucha contra la corrupción como un aspecto meramente social, sino que adquirirá la condición de ser institucionalizado.
- 2.17. De igual manera se torna indispensable que, para poder realizar las actividades trazadas, tenga que transmitirse la información necesaria que cada entidad proporcionará, la misma que deberá de sujetarse, de acuerdo con la especialidad de cada una de éstas, ya que las partes en el proceso, por sus propias singularidades, persiguen pretensiones distintas, en el que dan mayor prioridad a algunos elementos respecto de otros. Intercambio de información, que debe de efectuarse en atención a los criterios de reserva y de confidencialidad.
- 2.18. Claro está, que todas las actividades que podrán realizarse tendrán que efectuarse en estricta observancia a los principios y garantías en los que reposa nuestro actual sistema procesal penal, como también con pleno respeto a los derechos que le asisten a los investigados. Puesto que, las entidades que tendrán injerencia, como es el caso del Ministerio Público, deben de guiar su actuación hacia las funciones que le fueron atribuidas que, en el caso de dicha institución, se encuentran recogidas en los artículos 158 y 159 del texto constitucional.

Debe adicionarse que conforme señala la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio en el Informe No. 10-2021-MP-FN-RSY-CNFEED:



- 2.19. En los antecedentes de la exposición de motivos del proyecto, se aprecia como base de fundamento el tema de la lucha contra la corrupción. Se indica que dicho problema no puede ser abordado desde un solo enfoque, requiriendo la articulación eficaz de los conformantes de la “cadena de valor anticorrupción” de la administración de justicia penal contra la corrupción. En esa línea, desarrolla los impactos y daños patrimoniales que se han generado a consecuencia de la corrupción y la inconducta funcional en el año 2020.
- 2.20. Asimismo, en el acápite denominado “problemática”, el proyecto reitera como parte de su exposición de motivos la necesidad de reforzar el trabajo en equipo en los diversos frentes de prevención, investigación, persecución y sanción de la corrupción.
- 2.21. De conformidad con los párrafos expuestos, la exposición de motivos del proyecto de ley tiene como base de fundamento principal la lucha contra la corrupción enfocado a la prevención, investigación, persecución y sanción de la corrupción, a través de la acción conjunta, articulada y coordinada de cinco entidades públicas que conforman la cadena anticorrupción; **sin embargo, debemos mencionar que la cadena anticorrupción no solo comprende la prevención, investigación y la persecución del delito con fines punitivos, sino también la persecución de los bienes patrimoniales de origen o destino ilícito.**
- 2.22. Sobre el particular debe tenerse presente que con la dación del Decreto Legislativo No. 1373 sobre Extinción de Dominio, se ha estatuido una herramienta político criminal que, de forma independiente, paralela y/o continuada a la materia de investigación del delito, está orientada exclusivamente a la persecución de los bienes patrimoniales de origen o destino ilícito. Se trata de un proceso independiente, en el que, al margen de la responsabilidad penal que eventualmente se tenga que declarar respecto del procesado, se debe decidir también sobre la extinción de dominio a favor del Estado, es decir, sobre los bienes patrimoniales que han servido o constituyen objeto, instrumento, efecto o ganancia de actividades ilícitas. Así, la lucha contra la delincuencia se ve también fortalecido con el proceso de extinción de dominio, porque permite que los bienes de procedencia o destino ilícito vinculados a actividades delictivas pasen a propiedad del Estado.
- 2.23. En ese sentido, cuando el proyecto de ley refiere que hace falta reforzar el trabajo en equipo en los diversos frentes de prevención, investigación, persecución y sanción de la corrupción, hace un enfoque desde de una perspectiva de la persecución del delito -el cual está ligada a las fiscalías penales acorde a su especialidad- en el cual no se está considerando como parte de esa lucha contra la corrupción a las fiscalías especializadas de extinción de dominio.
- 2.24. La “Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción”, ha señalado respecto al tema de la corrupción, que ha dejado ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. En ese sentido la convención señala que para ello se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. Por lo que, en ese sentido, el proyecto de ley enfocado desde una perspectiva más amplia debería considerar también como parte de la cadena anticorrupción al subsistema de extinción de dominio, puesto que la lucha



contra la delincuencia no solo queda en lo punitivo con la persecución del delito, sino también con la persecución de los bienes.

- 2.25. Al respecto, cabe señalar que con la dación del Decreto Legislativo No. 1373 y su reglamento, se dispuso la creación de Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio, que actualmente se encuentran organizadas de la siguiente manera: Una Coordinación Nacional, tres fiscalías superiores (una en adición a funciones) y veinticuatro fiscalías provinciales, quienes a través de un trabajo coordinado y en equipo vienen desempeñando una función fundamental en la recuperación de bienes de origen o destino ilícito.
- 2.26. De acuerdo a la información que se tiene de la página web del Ministerio Público publicada el 7 de junio de 2021² (Fuente: Oficina de Imagen Institucional brindada por esta Coordinación Nacional), las Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio han logrado recuperar a favor del Estado Peruano bienes valorizados en más de 25 millones de dólares en sus dos años de funcionamiento, a través de 86 demandas amparadas en primera instancia.
- 2.27. Así, se tiene a la fecha casos con sentencias de extinción de dominio logradas por las Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio respecto a bienes vinculaos a delitos de corrupción de funcionarios y de enriquecimiento ilícito, conforme se cita en el siguiente cuadro:

N°	DESPACHO	CARPETA FISCAL	ACTIVIDAD ILÍCITA VINCULADA	ESTADO	BIEN PATRIMONIAL RECUPERADO
1	1° Fiscalía Provincial Transitoria de Extinción de Dominio de Lima	65-2019 (Exp.02755-2017)	Colusión (Art. 384 CP)	Sentencia: 1° Instancia: Fundada (en ejecución)	Cuenta Bancaña del Extranjero USD 1'045,362.46 más intereses legales
2		67-2019 (Exp.00159-2019-0-5401-JR-ED-01)	Colusión (Art. 384 CP)	Sentencia de 1° Instancia: Fundada (en ejecución)	Cuenta Bancaña del Extranjero por el monto total existente más intereses legales
3		68-2019 (Exp. 00108-2019-0-5401-JR-ED-01)	Cuhecho, Enriquecimiento Ilícito (Art. 401° CP) y Falsedad Genérica (Art. 438° CP)	Sentencia de 1° Instancia: Fundada (en apelación)	Cuenta Bancaña del Extranjero por USD 1'539,265,50 más intereses legales.
4		03-2019 (Exp. 00097-2019-0-5401-JR-ED-01)	Enriquecimiento Ilícito (Art. 401° CP)	Sentencia de 1° Instancia: Fundada (en ejecución)	Cuentas Bancarias nacionales por un monto de US\$ 1'749,141.77 más intereses legales.

² <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/499301-fiscalia-especializada-de-extincion-de-dominio-recupero-bienes-por-mas-de-us-25-millones/>



5		37-2019 (Exp. 00150-2019-0-5401-JR-ED-01)	Enriquecimiento Ilícito (Art. 401° CP)	Sentencia de 1° y 2° Instancia: Fundada.	50% de derechos y acciones constituidas sobre dos inmuebles.
6	Fiscalía Provincial Transitoria de Extinción de Dominio de Madre de Dios	19-2019 (Exp.00001-2021-0-2701-JR-ED-01)	Cuhecho pasivo propio (Art. 393 CP) y cohecho pasivo	Sentencia de 1 Instancia: Fundada (en ejecución)	Dinero en efecto por la suma de S/. 65 000 soles.

2.28. El cuadro citado en el párrafo anterior constituye el resultado obtenido a nivel nacional de las demandas judiciales promovidas en el 2019 por las Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio, que cuentan con sentencias emitidas al año 2020 donde se ha declarado fundada las demandas de extinción de dominio de bienes patrimoniales de carácter dinerario por estar vinculados al delito de corrupción de funcionarios por un monto mayor a 2'584,627 millones de dólares. Así como en los casos de los delitos de enriquecimiento ilícito por un monto mayor a 1'749,141 millones de dólares.

2.29. Al respecto, **si bien existe sustento al considerar que la prevención y la sanción de la corrupción -como mecanismos legales- son de vital importancia en la persecución de los delitos de corrupción, sin embargo, ello no solo debe ser enfocado en la perspectiva de lo punitivo, toda vez que como se ha señalado anteriormente la lucha contra la corrupción y la delincuencia en general no culmina con la sanción penal impuesta al sujeto responsable, sino en la recuperación de los bienes patrimoniales de origen o destino ilícito a favor del Estado.**

Comentarios específicos al proyecto de ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública

Artículo 6, segundo párrafo

2.30. El artículo 6 del Proyecto de Ley señala que:

Artículo 6. Integrantes de los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME)

6.1. Los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) en delitos contra la administración pública, se conforman de acuerdo con la composición dispuesta por el CMC, según lo siguiente:

- a. Jueces de los órganos jurisdiccionales especializados en delitos de corrupción de funcionarios, con competencia nacional.
- b. Fiscales de las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios, con competencia nacional para



llevar a cabo las investigaciones preservando el principio de unidad de la investigación.

c. Auditores de la Contraloría General de la República del Perú, a cargo de aplicar las normas y procedimientos que regulan el control gubernamental, y efectuar la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad y ejecución de los recursos, bienes y operaciones de las entidades sujetas a control.

d. Policías de la Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú, con competencia nacional para prevenir, investigar, combatir y denunciar bajo la conducción jurídica del fiscal especializados, los delitos contra la administración pública y conexos, cometidos por funcionarios o servidores públicos y particulares en agravio del Estado, en el marco de la normativa legal sobre la materia.

e. Procuradores Públicos Anticorrupción de la Procuraduría General del Estado con competencia a nivel nacional, responsables de las tareas de defensa de los intereses del Estado en procesos judiciales.

6.2. El Fiscal Penal competente designado dentro de los equipos de Fiscales de las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios asume la dirección del EME, en su calidad de titular de la acción penal y director de la investigación, conforme a las estrategias que, de manera coordinada e interinstitucional, se planifiquen para la mejora de los logros y objetivos de la investigación.

2.31. El artículo 158, numerales 4 y 5 de la Constitución Política del Perú, señalan como una de las funciones del Ministerio Público:

Artículo 159.- Atribuciones del Ministerio Público

Corresponde al Ministerio Público:

(...)

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.

(...).

2.32. Estas dos normas atribuyen al Ministerio Público, y dentro de esta institución a los fiscales como sus representantes, la titularidad de la acción penal y la conducción de la investigación. Estos preceptos han sido objeto de desarrollo por el Tribunal Constitucional, quien ha señalado que:

8. [E]l Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba,



asumiendo la conducción de la investigación desde su inicio, para lo cual, previo estudio de los hechos, determinará si la conducta inculpada es delictuosa; es decir, si hay razones atendibles sobre la comisión de hechos constitutivos de un delito, para luego determinar y acreditar la responsabilidad o inocencia del imputado; de ocurrir la primera, calificará su procedencia formalizando la correspondiente denuncia penal; en caso contrario, archivará la denuncia. Sin embargo, en caso de no reunir la prueba suficiente sobre la constitución del hecho delictuoso o la del presunto infractor, dispondrá la realización de una investigación preliminar para reunir la prueba que considere necesaria; para tal efecto, practicará u ordenará practicar los actos de investigación que correspondan, así como las demás diligencias pertinentes. Con esta finalidad conduce y controla jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional³.

- 2.33. Este mandato ha sido objeto de desarrollo por la normativa constitucional. Así, ya desde la regulación de la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo primero, se reconoció que el Ministerio Público tiene como una de sus principales funciones la persecución del delito. Sin embargo, fue el nuevo Código Procesal Penal del año 2004 que especificó y precisó el rol que tiene el Ministerio Público dentro de la investigación, en tanto estatuyó una nueva configuración del proceso penal.
- 2.34. Así, el artículo IV del Título Preliminar del nuevo Código Procesal Penal señala en su inciso 1 que “el Ministerio Público asume la conducción de la investigación”; el artículo 60 precisa en su numeral 1 que el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal; mientras que el artículo 60, en sus incisos 2 y 3, indica que el Fiscal conduce la investigación Preparatoria y que interviene permanentemente en todo el desarrollo del proceso; y, el artículo 65, numeral 4 refiere que el fiscal decide la estrategia de investigación adecuada al caso.
- 2.35. Como se advierte, la titularidad de la acción penal por parte de este Ministerio Público y su reflejo en la conducción y dirección de la investigación no son solo directrices que emanan de normas de orden legal; sino que, constituyen la concreción de un mandato de rango constitucional y que constituye la base de nuestro sistema procesal penal, que recoge y se inspira en el principio acusatorio.
- 2.36. En ese sentido, resulta conveniente enfatizar que los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) en delitos contra la administración pública son dirigidos y conducidos por el Fiscal designado. Además, ello guarda concordancia con el artículo 321, numeral 3 del nuevo Código Procesal Penal:

Artículo 321.- Finalidad

(...)

³ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 20 de julio de 2005 recaída en el expediente No. 3960-2005-PHC/TC – Justo Antonio Colonio Arteaga, fundamento 8.



3. El Fiscal, mediante una Disposición, y con arreglo a las directivas emanadas de la Fiscalía de la Nación, podrá contar con la asesoría de expertos de entidades públicas y privadas para formar un equipo interdisciplinario de investigación científica para casos específicos, el mismo que actuará bajo su dirección.
- 2.37. Dicha norma tiene su razón de ser, en atención a que “[l]a investigación en muchos casos no es un trabajo privativo del fiscal y la policía, modernamente es una tarea de un equipo integrado por profesionales especialistas en los diferentes campos del conocimiento humano”⁴.
- 2.38. En ese sentido, resulta conveniente que la norma enfatice que los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME), tal como se propone conformado por representantes del Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Policía Nacional del Perú, la Procuraduría General del Estado y del Ministerio Público, sean conducidos y dirigidos por este último.

Artículo 7, tercer párrafo

- 2.39. El artículo 7, tercer párrafo, del Proyecto de Ley señala que:

Artículo 7. Funciones de los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) en delitos de corrupción

Los EME asumen las funciones siguientes:

(...)

7.3. Sustentar, a través del Fiscal competente que forma parte del EME, y cuando el proceso penal así lo habilite, la gestión de instauración del procedimiento de Pérdida de Dominio, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1104.

(...).

- 2.40. Con fecha 19 de abril de 2012, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo No. 1104 – Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio, la cual tuvo por objeto, conforme a su artículo 1, “[r]egular la aplicación y los procesos de pérdida de dominio, así como establecer los mecanismos de distribución y administración de los bienes o fondos recaudados”.

Sin embargo, dicha norma fue derogada por la Disposición Complementaria Derogatoria Única del Decreto Legislativo No. 1373 – Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 4 de agosto de 2018.

- 2.41. En ese sentido, se sugiere que se modifique el tercer párrafo del artículo 7 de la iniciativa legislativa objeto de evaluación, a fin de que prevea dentro de sus alcances la normativa vigente sobre la materia de Extinción de Dominio, y no así la ya derogada.

⁴Cubas Villanueva, Víctor (2021). *Código Procesal Penal Comentado, Tomo III*. Gaceta Jurídica S.A., Lima, p. 17.



- 2.42. Por otro lado, el citado artículo 7.3 del proyecto de ley propone que una de las funciones de los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) “es la de sustentar a través del Fiscal competente que forma parte del EME, y cuando el proceso penal así lo habilite, la gestión de instauración del procedimiento de Pérdida de Dominio”.
- 2.43. Sin embargo, y teniendo en cuenta la autonomía que la ley le otorga al proceso de extinción de dominio sin que se requiera una sentencia penal, proceso penal en trámite o una investigación preliminar iniciada, consideramos que dicha propuesta normativa no guarda concordancia con lo señalado en los artículos 9 y 44 del Decreto Legislativo No. 1373, toda vez que en materia de extinción de dominio, la ley establece que todo servidor o funcionario público que, -en el marco del ejercicio de su cargo o de sus funciones específicas, tengan conocimiento de la existencia de bienes que puedan ser objeto de la demanda de extinción de dominio-, tienen el deber y/o la obligación de informar inmediatamente al Ministerio Público sobre tal situación.
- 2.44. En esa línea, a efectos que el artículo que se pretende regular en el proyecto de Ley guarde concordancia con el Decreto Legislativo No. 1373 sobre Extinción de Dominio, se sugiere como propuesta se modifique el extremo del tercer párrafo del artículo 7 del proyecto, considerando que puede quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo 7. Funciones de los Equipos Multidisciplinarios Especializados (EME) en delitos de corrupción

Los EME asumen las funciones siguientes:

(...)

7.3. Comunicar de manera inmediata al Fiscal Especializado en Extinción de Dominio, sobre la existencia de bienes de valor patrimonial vinculadas a actividades ilícitas, a fin que proceda conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1373.

Artículo 9

- 2.45. El artículo 9 del Proyecto de Ley señala que:

Artículo 9. Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional de cada una de las instituciones que conforman el CMC.

- 2.46. El proyecto de ley señala que la norma propuesta se financia con cargo al presupuesto institucional de cada una de las instituciones que conforman el Centro de Mando y Coordinación; sin embargo, el sólo hecho de designar a un fiscal como miembro de este (o fiscales) de un Equipo Multidisciplinario Especializado, implica abstraerlo, en mayor o menor medida, de las funciones que desempeña en el despacho fiscal que labora.
- 2.47. Por tanto, a fin de hacer operativa la conformación de los equipos se debiera contar con la posibilidad de solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas, en caso sea necesario, un incremento presupuestal que permita la disponibilidad



del personal fiscal, de apoyo e incluso viáticos, lo cual es beneficioso, además, para todas las demás entidades.

Sobre la técnica legislativa y calidad normativa del Proyecto de Ley

- 2.48. En el artículo 75° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República se establece que los proyectos de leyes deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
- 2.49. Por su parte, en la Ley No 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa⁵ se regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
- 2.50. En el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR⁶ se establece en su acápite X, la estructura (presentación, título, fórmula legal y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos. Además, en el acápite IX del citado Manual se señala que corresponde determinar la necesidad y viabilidad del proyecto de ley.
- 2.51. En el numeral VII del citado Manual se prevé en el acápite b.1 que la ley modificatoria puede ser “De nueva redacción o ley nueva” cuando “regula una materia completa anteriormente regulada. Sustituye y deroga la ley anterior”. Además en el acápite c se desarrollan las características generales de la ley modificatoria.
- 2.52. En el caso concreto, el Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, que propone la “Ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública”, deviene adecuada, debiendo tenerse en consideración las observaciones señaladas.

3. CONCLUSIONES

Se concluye que el Proyecto de Ley No. 292/2021-CR, que propone la “Ley que viabiliza las intervenciones conjuntas de entidades que conforman la cadena anticorrupción frente a delitos contra la administración pública”, **ES VIABLE con observaciones**, por lo tanto, debiera ser aprobado, en atención a los fundamentos expuestos precedentemente, y tomando en cuenta las observaciones señaladas.

4. RECOMENDACIONES

Se recomienda que, a través de la Secretaría General de la Fiscalía de la Nación, se remita la presente opinión a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.

Es todo cuanto tengo que informar para su conocimiento y fines que se sirva determinar.

⁵Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.

⁶ Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3medicion.pdf>



Atentamente.

DANIEL ARMANDO PISFIL FLORES
Jefe del Gabinete de Asesores Fiscalía de la Nación

:
Gabinete de Asesores Fiscalía de la Nación

DPF/CLC