



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Ministerio Público
Fiscalía de la Nación



Proyecto de Ley N° 103-2021-MP

Lima, 25 AGO. 2021

OFICIO N° 167 -2021-MP-FN

Señora
MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta
Congreso de la República
Presente.-

Asunto: Propuesta de proyecto de ley

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, de conformidad con mi derecho de iniciativa legislativa conferido en el artículo 159, inciso 7 de la Constitución Política del Estado, concordado con los artículos 4 y 66, inciso 4 del Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, a fin de poner a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de ley que propone modificar el artículo 59 de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

Es propicia la oportunidad para reiterarle las muestras de mi consideración.

Atentamente,


.....
Zoraida Avalos Rivera
Fiscal de la Nación





Ministerio Público
Fiscalía de la Nación

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULOS 59° DE LA LEY N° 30483, LEY DE LA CARRERA FISCAL.

La Fiscal de la Nación que suscribe, **ZORAIDA ÁVALOS RIVERA**, en ejercicio de su derecho de iniciativa que le confiere el artículo 159° inciso 7 de la Constitución Política del Estado, concordado con los artículos 4° y 66° inciso 4 del Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público; y el artículo 8° literal f) del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público; así como los artículos 75° y 76° inciso 4 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 59° DE LA LEY N° 30483, LEY DE LA CARRERA FISCAL.

Artículo 1°. Objeto

El objeto del presente proyecto es modificar el segundo párrafo del artículo 59° de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, que regula la **medida de apartamiento en el ejercicio de la función**, de los fiscales sometidos a investigación disciplinaria por faltas muy graves que comprometen la dignidad del cargo, medida que por su naturaleza cautelar, no constituye una sanción y tiene una plazo de caducidad de seis (06) meses de consentida o ejecutoriada la decisión.

Artículo 2°. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad establecer la prórroga del plazo de caducidad de la medida de apartamiento por una sola vez, cuando concurren circunstancias que importen una especial dificultad, o prolongación del procedimiento disciplinario.

Artículo 3°. Modifíquese el segundo párrafo del artículo 59° de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, en los términos siguientes:

"Artículo 59°. Apartamiento del cargo de los fiscales sometidos a queja o investigación por faltas muy graves.

(...)

Es de naturaleza cautelar y se dicta en forma motivada a fin de asegurar la ejecución de la resolución final, así como una adecuada labor fiscal. Esta medida no constituye sanción y caduca a los seis meses de consentida o ejecutoriada la decisión. **Este plazo podrá prorrogarse por una sola vez en decisión debidamente motivada, cuando concurren circunstancias que importen una especial dificultad o prolongación del procedimiento disciplinario."**

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, es un instrumento normativo que regula el ingreso, la permanencia, el ascenso y la terminación en el cargo de fiscal, los derechos y



Ministerio Público
Fiscalía de la Nación

las obligaciones esenciales de la función fiscal, así como el régimen disciplinario sancionador.

Dentro de sus principios rectores, la ética y la probidad son componentes esenciales de los fiscales en la Carrera Fiscal. Asimismo, la Ley asegura que las decisiones que afecten la permanencia de los fiscales en sus cargos se adopten previo procedimiento disciplinario sancionador, en el que se observen las garantías del debido proceso; y, en el caso de que se trate de la imposición de una sanción, los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

En su artículo 59° de la Ley de la Carrera Fiscal, se regula la medida de **apartamiento en el ejercicio del cargo** de los fiscales sometidos a quejas o investigaciones disciplinarias, disponiendo expresamente lo siguiente:

"Artículo 59°. Apartamiento del cargo de los fiscales sometidos a queja o investigación por faltas muy graves.

El apartamiento en el ejercicio de la función fiscal se adopta en situaciones excepcionales y de suma gravedad que comprometan la dignidad del cargo y desmerezcan al fiscal en su concepto público. Es de naturaleza cautelar y se dicta en forma motivada a fin de asegurar la ejecución de la resolución final, así como una adecuada labor fiscal. Esta medida no constituye sanción y caduca a los seis (6) meses de consentida o ejecutoriada la decisión. El fiscal apartado preventivamente percibirá el ochenta por ciento (80%) de la retribución mensual que le corresponde, la misma que, en caso de ser destituido, se tiene como pago a cuenta de la compensación por tiempo de servicios que le corresponda. Asimismo, el órgano encargado del procedimiento disciplinario puede solicitar al juez competente el levantamiento del secreto bancario y de las comunicaciones del investigado, conforme a ley".

Conforme al texto citado, la medida de apartamiento del cargo se adopta en situaciones excepcionales y de suma gravedad, cuando la falta disciplinaria comprometa la dignidad del cargo y lo desmerezcan al fiscal en su concepto público. Esta medida se dicta en forma motivada a fin de asegurar la ejecución de la resolución final y evitar el perjuicio en la imagen y prestigio del Ministerio Público, de este modo, el fiscal cuestionado que no habría dado ejemplo de honestidad, probidad y ética en el desempeño de las funciones se le aparta provisionalmente de la actividad funcional; sin embargo, la medida tiene un plazo de caducidad de seis (6) meses, a cuyo vencimiento, el fiscal cuestionado tiene que reincorporarse en su función, inclusive, en situaciones en que aún no ha culminado el procedimiento disciplinario iniciado en su contra, advirtiéndose que la norma cuya modificación se solicita, no contempla ni regula la prórroga de la medida de apartamiento.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y FÁCTICOS

3.1 Naturaleza Jurídica de la Medida de Apartamiento.-

Conforme a lo establecido en el artículo 59° de la Ley de la Carrera Fiscal- Ley N° 30483, la medida de apartamiento impuesta al fiscal sometido a queja o investigación por infracción disciplinaria en el ejercicio de la función fiscal es de naturaleza cautelar, que se adopta en situaciones excepcionales y de suma gravedad al comprometer la dignidad del



Ministerio Público
Fiscalía de la Nación

cargo y lo desmerecen en el concepto público; la medida debe estar motivada, pues con su imposición se busca asegurar la ejecución de la resolución final, así como una adecuada labor fiscal. Asimismo, cuando la citada norma hace referencia a situaciones excepcionales, se refiere a situaciones de suma gravedad en las que la infracción funcional esté suficientemente acreditada con medios probatorios idóneos; y en las que se haga prever que la sanción a imponerse será la de destitución. Dada la naturaleza cautelar de la medida de apartamiento, resulta necesario remitirnos al TU.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece en el artículo 157.1, que: *"iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir"*. De igual forma, el artículo 157.3 de la citada ley, señala que: *"Las medidas **caducan de pleno derecho** cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento"*.

En este contexto, Morón Urbina¹ refiere que: *"Las normas generales expresamente autorizan a los funcionarios públicos la posibilidad de adoptar medidas cautelares dirigidas a: conservar la materia del procedimiento y suspender la ejecución de resoluciones. Por otro lado, en nuestros procedimientos especiales encontraremos medidas cautelares propias, como son: la suspensión preventiva de funcionarios, (...)"*

En otra opinión, Espinoza-Saldaña Barrera², sostiene que en la concesión de las medidas cautelares se toma como relevante, el carácter asegurativo, siendo éste, el elemento central en su configuración.

3.2 Necesidad de la prórroga de la medida de apartamiento, como instrumento cautelar en la lucha contra la corrupción.-

La Convención Interamericana Contra la Corrupción³, suscrita el 29 de marzo de 1996, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana de la OEA, tiene entre sus propósitos la promoción y fortalecimiento de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Uno de los compromisos adoptados por los Estados partes para erradicar la corrupción consiste en adoptar las medidas preventivas dentro de los sistemas institucionales internos, esto supone evidentemente considerar también la adopción de medidas preventivas en las esferas administrativas de control.

En la praxis de la acción disciplinaria se ha verificado que existen casos de fiscales cuyas faltas disciplinarias tienen su origen en la comisión de presuntos actos de corrupción que no se han producido en flagrancia, conllevando a la imposición de la medida de

¹ MORÓN, Juan Carlos - "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo". Lima. Caceta Jurídica. undécima edición. 2015. P. 482-483

² ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA, Eloy - "Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano: una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debiera hacerse al respecto". Círculo de Derecho Administrativo. Pág.180. Revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/1372/14336

³ Mediante Resolución Legislativa n° 26757, el Congreso ha aprobado dicha Convención y mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE el ejecutivo lo ha ratificado.



Ministerio Público
Fiscalía de la Nación

apartamiento; sin embargo, al producirse la caducidad de la medida por imperio del citado artículo 59° de la Ley de la Carrera Fiscal, el fiscal sobre quien recae serios cuestionamientos por presuntos actos de corrupción es reincorporado en el cargo sin posibilidad que el órgano contralor del Ministerio Público pueda prorrogar la medida cautelar a fin de garantizar el resultado del procedimiento disciplinario sancionador pendiente.

En tal sentido, en el marco de los compromisos que asume el Estado Peruano --en términos generales- frente a la lucha contra la corrupción, y -en términos específicos- la acción disciplinaria por parte del Ministerio Público frente a esa misma tarea de lucha contra la corrupción, nos exige ser -tanto o más- celosos cuando las quejas funcionales del personal fiscal emergen o tienen su origen en actos de corrupción, pues ello tiene que ver con la misma imagen institucional y las variables de su legitimidad social. Por tal razón la prórroga de la medida de apartamiento como herramienta cautelar pretende garantizar la adecuada y eficiente acción disciplinaria contra los fiscales que incurrir en faltas que emergen de actos de corrupción, así como coadyuvar a la función contralora disciplinaria de la Fiscalía Suprema de Control Interno y las Oficinas Desconcentradas de Control Interno a nivel nacional.

3.3 Necesidad de eliminar el tratamiento diferenciado entre la Ley de la Carrera Fiscal N° 30483 y la Ley de Carrera Judicial -Ley N° 29277

Conforme al artículo 158° de la Constitución Política del Perú: *"Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría"*.

Ahora bien, si los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público tienen las mismas obligaciones y su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos, no hay razón alguna para que el sistema de control relacionado a procedimientos disciplinarios por el desempeño de la funcional fiscal, no esté sometido a normas de procedimientos similares.

En este contexto, es de advertir ciertas diferencias entre la Ley de la Carrera Fiscal N° 30483 y la Ley de la Carrera Judicial N° 29277 que no se justifican, como es el caso de las disposiciones referidas a la medida cautelar denominada *"apartamiento del cargo"* en la primera de las normas mencionadas y *"suspensión preventiva del cargo"*, en el caso de la segunda de ellas.

En efecto, si bien el plazo de caducidad de la medida es el mismo en ambas normas (6 meses de consentida o ejecutoriada la decisión), sin embargo, **no sucede lo mismo respecto a la prórroga de dicha medida**, ya que, mientras ésta ha sido recogida en el artículo 60° de la Ley de la Carrera Judicial, no lo ha sido en el artículo 59° de la Ley de la Carrera Fiscal, no existiendo razón alguna que justifique un tratamiento diferenciado entre jueces y fiscales en este aspecto.

Como se aprecia, de la lectura de ambos dispositivos legales, mientras el artículo 59° de la Ley de Carrera Fiscal solo prescribe que la medida de apartamiento del cargo caduca a los 6 meses de consentida o ejecutoriada la decisión, el artículo 60° de la Ley de la Carrera



Ministerio Público
Fiscalía de la Nación

Judicial agrega a ello que: *"Mediante resolución especialmente motivada **puede prorrogarse por una sola vez** y por un plazo no mayor al previsto anteriormente, cuando concurran circunstancias que importen una especial dificultad o prolongación de la causa".*

Debe tenerse en consideración, asimismo, que un trato diferenciado no justificado entre jueces y fiscales en materia disciplinaria sancionadora importaría una vulneración al derecho de igualdad, el cual, aunque circunscrito al "derecho de igualdad ante la ley" por la constitución, ostenta la calidad de derecho fundamental.

Respecto al derecho a la igualdad, es pertinente traer a colación lo expresado por el profesor Luis Alberto Huerta Guerrero⁴, en el sentido que *"... el derecho a la igualdad implica que todas las personas deben ser tratadas en forma igual, pues, en caso contrario, estaríamos ante una situación de discriminación. Este mandato se extiende, asimismo, a las autoridades del estado con potestad normativa, a fin de que no emitan normas que contengan mandatos discriminatorios. El derecho a la igualdad implica, en consecuencia, que las normas deben ser iguales para todos. Sin embargo, en el caso que una norma establezca un trato desigual, esta deberá analizarse aplicando los criterios que han sido mencionados anteriormente (ver sección 3) a fin de determinar si estamos ante un mandato legal que establece una diferenciación o una discriminación".*

La circunstancia anotada no solo representa un tratamiento diferenciado entre jueces y fiscales que no se justifica bajo ningún punto de vista, sino que, lo que es más grave, ocasiona que un fiscal que aún se encuentre inmerso en un procedimiento disciplinario por la comisión de infracciones de suma gravedad y que, por concurrencia de determinadas circunstancias, constituye un caso de especial dificultad, argumente la caducidad de la medida de apartamiento interpuesta para reintegrarse a sus labores inmediatamente al vencimiento de los 6 meses, recuperando todos los beneficios del cargo, entre ellos, la percepción del 100% de su retribución mensual.

Estando a lo expuesto, se hace imprescindible la modificación del segundo párrafo del artículo 59° de la Ley de la Carrera Fiscal por parte del Congreso de la República, a efectos de asimilar su contenido al del artículo 60° de la Ley de la Carrera Judicial.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto de ley que propone modificar el segundo párrafo del artículo 59° de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, incluyendo la prórroga de la medida de apartamiento para los fiscales inmersos en procesos disciplinarios por faltas muy graves relacionadas con hechos corruptivos es de vital importancia para los fines de la función contralora del Ministerio Público frente a la lucha contra la corrupción.

En ese sentido, la reforma planteada se presenta como una medida idónea que permitirá contar con una herramienta cautelar que contribuya a la labor fiscal en el ámbito disciplinario sancionador, lo que conllevaría también a disminuir la percepción de impunidad y generar mayor confianza en la población.

⁴ Huerta Guerrero, Luis Alberto: "el derecho a la igualdad", págs. 314 y 315. En: file:///C:/Users/fn/Downloads/7686-30153-1PB%20(1).pdf

Mensaje Usuario Externo

mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe

Enviado: viernes 27/08/2021 10:33 a.m.

Para: notificaciones_sg@mpfn.gob.pe

 Mensaje  bcad6faf7dd5530a4fc10525533260fc.pdf (3 MB)

[Solicitante]: notificaciones_sg@mpfn.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Externo

[Mensaje]: Estimados señores de la Mesa de Partes del Congreso de la República: Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, a fin de remitir el oficio 0167-2021-MP-FN. Total de documentos: 1 Total de folios : 7

[Fecha]: 2021-08-27 10:33:15

[IP]: 190.239.227.62

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.