



"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° **836/2021-MP**

Lima, 19 NOV. 2021

OFICIO N° 291 -2021-MP-FN

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta
Congreso de la República
Presente. –



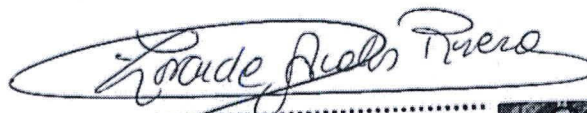
Asunto: Propuesta de proyecto de ley

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.º 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, a fin de poner a consideración del Congreso de la República, el "Proyecto de Ley que habilita el régimen de suplencia para resolver los casos de procedimientos administrativos disciplinarios que resuelve la Junta de Fiscales Supremos con la finalidad de evitar la impunidad".

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

Atentamente,


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



R.U: 731130

ZAR/

**PROYECTO DE LEY QUE HABILITA EL
RÉGIMEN DE SUPLENCIA PARA
RESOLVER LOS CASOS DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
DISCIPLINARIOS QUE RESUELVE LA
JUNTA DE FISCALES SUPREMOS CON LA
FINALIDAD DE EVITAR LA IMPUNIDAD**

La Fiscal de la Nación ZORAIDA ÁVALOS RIVERA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 159 [numeral 7] de la Constitución Política del Estado, concordado con los artículos 4 y 66 [numeral 4] del Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, así como el artículo 8 [literal f] del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público, además de los artículos 75 y 76 [numeral 4] del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

I. FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE HABILITA EL RÉGIMEN DE
SUPLENCIA PARA RESOLVER LOS CASOS DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS
QUE RESUELVE LA JUNTA DE FISCALES SUPREMOS CON LA
FINALIDAD DE EVITAR LA IMPUNIDAD**

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene el propósito de habilitar el régimen de suplencia para resolver los casos de procedimientos administrativos disciplinarios que resuelve la Junta de Fiscales Supremos ante la ausencia permanente o temporal de sus miembros titulares, evitando de tal manera la impunidad de estos casos.

**Artículo 2. Modificación de la Ley Orgánica del
Ministerio Público, Decreto Legislativo n°. 052**

**Modifíquese el artículo 97° de la Ley Orgánica del
Ministerio Público, en los siguientes términos:**



"Artículo 97.- Son atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos:

1- Absolver las consultas a que se refiere el artículo 7 de la presente ley, que le fueren sometidas por el Fiscal de la Nación.

2- Revisar el Pliego correspondiente del Presupuesto del Sector Público que le someta el Fiscal de la Nación para el efecto de considerar las necesidades del Ministerio Público que faltara satisfacer y aprobarlo.

3- A propuesta del Fiscal de la Nación, acordar, por especialidades, el número de los Fiscales Superiores y Provinciales de cada distrito judicial, teniendo en cuenta las necesidades correspondientes y las posibilidades del Pliego Presupuestal del Ministerio Público.

4- Acordar la sanción disciplinaria aplicable en un caso concreto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51 y siguientes de la presente ley.

5- Las demás que establece el Reglamento de la presente ley.

De manera excepcional, para el caso previsto en el artículo 97 inciso 4, cuando solo se cuente con dos o menos fiscales supremos titulares en ejercicio, se convocará a los fiscales supremos provisionales, en calidad de miembros suplentes, comenzando por el más antiguo en ejercicio, y así sucesivamente hasta completar el número mínimo de tres miembros de la Junta de Fiscales Supremos, para resolver los procedimientos administrativos disciplinarios a su cargo.

De igual manera se procederá, cuando el fiscal supremo titular se encuentre impedido de intervenir en caso determinado, vacaciones, licencia o ausencia permanente".



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Regulación general del procedimiento administrativo disciplinario en el ordenamiento jurídico nacional

El Tribunal Constitucional ha señalado que "el objeto del procedimiento administrativo sancionador es investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados"¹.

Dicho procedimiento se puede incoar en mérito a la potestad sancionadora administrativa, la cual "[s]e fundamenta en el principio de autotutela en la Administración Pública, concediendo al Estado y, por tanto, a sus entidades, órganos y empleados designados la facultad de imponer sanciones a los administrados"².

2.2. Facultad disciplinaria de la Junta de Fiscales Supremos

El Ministerio Público, órgano constitucional autónomo, ostenta la función disciplinaria, ejercida por distintos órganos fiscales a quienes se atribuye dicha función. En el caso de los fiscales debemos recurrir al artículo 62 de la Ley No. 30483 – Ley de la Carrera Fiscal, que señala:

Artículo 62. Órganos sancionadores por responsabilidad disciplinaria

Las sanciones las aplican la Junta Nacional de Justicia o los órganos de control del Ministerio Público, conforme a la Constitución Política del Perú y a la ley.

¹ Sentencia de fecha 03 de septiembre de 2020, dictada por el Tribunal Constitucional en el Expediente No. 01873-2009-PA/TC – Caso Vicente Rodolfo Walde Jauregui, F.J 11.

² PACORI CARI, José María (2021). *Manual de Derecho Administrativo Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador*. Editorial Ubi Lex Asesores S.A.C., Lima, p. 54.

La norma citada debe ser interpretada de manera conjunta con el artículo 62 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N°. 052, que hace referencia como una de las atribuciones de la Junta de Fiscales de Supremos: "*Solicitar la sanción disciplinaria de destitución de los Fiscales a la Junta Nacional de Justicia*". Reiterando tal función en el inciso 5 del artículo 97 de la citada ley.

Asimismo, debe precisarse que el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, constituye a la Junta de Fiscales Supremos como segunda instancia respecto a la apelación de sanciones impuestas contra los Fiscales Superiores y Adjuntos Supremos a nivel nacional (inciso g); y, faculta al Jefe de la Oficina Central de Control Interno a proponer la sanción de destitución a dicho órgano (inciso i). Por su parte, el artículo 22 de dicha norma, prescribe que la responsabilidad administrativa disciplinaria se hace efectiva también por la Junta de Fiscales Supremos, entre otros.

En consecuencia, el citado reglamento detalla cuáles son las funciones que corresponden a la Junta de Fiscales Supremos dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, las cuales son:

1. Efectivizar la responsabilidad administrativa disciplinaria (artículo 22)
2. Actuar como segunda instancia (artículos 6, literal g, 34, 42, 54 y 57)
3. Recibir la propuesta de destitución (artículos 6, literal i, 24 y 40)

2.3. Aplicación supletoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Debe precisarse que si bien es cierto, ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica del Ministerio Público impone un mínimo ni un máximo legal de sus integrantes como si se señala en otros órganos, esto porque la Junta de Fiscales Supremos tiene existencia por la sola previsión legal que sea conformada por Fiscales



Supremos Titulares, que es cumplida con dos (2) de sus integrantes.

En este contexto, al ser el procedimiento administrativo disciplinario un procedimiento administrativo cabe la aplicación supletoria de las normas previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Al respecto, debe precisarse que su aplicación es solo para este punto (procedimiento administrativo disciplinario), dado que no resulta de aplicación a las otras funciones de la Junta de Fiscales Supremos que son propias de gestión o administración interna, tal como señala su artículo 1, puesto que son actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

En este sentido, se debe tener en cuenta lo señalado por la doctrina, respecto de que "[e]l régimen de los Órganos Colegiados contiene cierta particularidad. Es cierto que el régimen actúa como un parámetro general a los órganos colegiados cuando estos no tengan algún régimen especial". Ello se torna aún más evidente luego de una revisión integral del Subcapítulo V, que regula lo concerniente a los Órganos Colegiados, al advertir la existencia de diversos dispositivos legales que expresamente refieren que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General se aplica de manera supletoria a falta de norma específica sobre la materia. Así, tenemos:

- Artículo 107, numeral 2: La elección del presidente y del secretario lo realiza el propio colegiado, "a falta de nominación expresa en la forma prescrita por el ordenamiento".
- Artículo 109, numeral 1: Las reuniones del órgano colegiado se realizan "con la frecuencia y en el día que indique su ordenamiento".
- Artículo 110, numeral 2: Si no existiera quórum para la primera sesión, el órgano se constituye en segunda convocatoria el día siguiente de la señalada para la primera, con un quórum de la tercera parte del

número legal de sus miembros, y en todo caso, en número no inferior a tres".

- Artículo 111, numeral 1: Los órganos colegiados adoptan acuerdos por mayoría, "salvo que la ley expresamente establezca una regla distinta".

- Artículo 112, numeral 1: Los integrantes de los órganos colegiados tienen la obligación de votar, "salvo disposición legal en contrario".

Además en el caso de procedimientos administrativos sancionadores, se tiene una previsión expresa que se señala a continuación:

- Artículo 247, numeral 2, las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados.

Por tal motivo, se debe garantizar un quórum mínimo para resolver los procedimientos administrativos disciplinarios a cargo de la Junta de Fiscales de Supremos; sobre este punto el artículo 84 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 establece la suplencia en el ordenamiento administrativo, indicando lo siguiente:

"1 El desempeño de los cargos de los titulares de los órganos administrativos puede ser suplido temporalmente en caso de vacancia o ausencia justificada, por quien designe la autoridad competente para efectuar el nombramiento de aquéllos.

2 El suplente sustituye al titular para todo efecto legal, ejerciendo las funciones del órgano con la plenitud de los poderes y deberes que las mismas contienen.

3 Si no es designado titular o suplente, el cargo es asumido transitoriamente por quien le sigue en jerarquía en dicha unidad; y ante la existencia de más de uno con igual nivel, por quien



desempeñe el cargo con mayor vinculación a la gestión del área que suple; y, de persistir la equivalencia, el de mayor antigüedad; en todos los casos con carácter de interino"

El dispositivo glosado establece alternativas procedimentales aplicables para efectos del presente caso concreto, ante supuestos de vacancia, ausencia justificada o abstención del miembro titular de un órgano administrativo. Conforme indica el autor Juan Carlos Morón Urbina: *"(...) ante la ausencia transitoria o permanente del titular del órgano administrativo, aquel es sustituido por quien determine el órgano competente para el nombramiento de aquellos o, en su defecto, por quien le corresponde asumir esta tarea a partir de esta norma"*³.

A efectos de evitar se configuren situaciones de prescripción en materia disciplinaria, así como eventuales responsabilidades administrativas, se tendría que asegurar un régimen de suplencia tal como se propone con esta iniciativa legislativa.

Conforme a lo antes señalado, se considera necesario agregar un último párrafo al artículo 97° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, en los siguientes términos:

Modifíquese el artículo 97° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, en los siguientes términos:

"Artículo 97.- Son atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos:

1- Absolver las consultas a que se refiere el artículo 7 de la presente ley, que le fueren sometidas por el Fiscal de la Nación.

2- Revisar el Pliego correspondiente del Presupuesto del Sector Público que le someta el Fiscal de la Nación para el efecto de considerar las necesidades del Ministerio Público que faltara satisfacer y aprobarlo.

³ MORÓN URBINA, "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica, Tomo I, p. 528

3- A propuesta del Fiscal de la Nación, acordar, por especialidades, el número de los Fiscales Superiores y Provinciales de cada distrito judicial, teniendo en cuenta las necesidades correspondientes y las posibilidades del Pliego Presupuestal del Ministerio Público.

4- Acordar la sanción disciplinaria aplicable en un caso concreto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51 y siguientes de la presente ley.

5- Las demás que establece el Reglamento de la presente ley.



De manera excepcional, para el caso previsto en el artículo 97 inciso 4, cuando solo se cuente con dos o menos fiscales supremos titulares en ejercicio, se convocará a los fiscales supremos provisionales, en calidad de miembros suplentes, comenzando por el más antiguo en ejercicio, y así sucesivamente hasta completar el número mínimo de tres miembros de la Junta de Fiscales Supremos, para resolver los procedimientos administrativos disciplinarios a su cargo.

De igual manera se procederá, cuando el fiscal supremo titular se encuentre impedido de intervenir en caso determinado, vacaciones, licencia o ausencia permanente".

Para estos casos, cuando solo se cuente con dos o menos fiscales supremos titulares en ejercicio, de manera excepcional se podrá convocar sucesivamente a los fiscales supremos provisionales más antiguos, hasta completar el número mínimo de tres miembros de la Junta de Fiscales Supremos para resolver los procedimientos administrativos disciplinarios, evitando de tal manera la impunidad en estos casos.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación de esta ley conllevará a un beneficio sustancial en los actores involucrados con esta reforma vinculada con la lucha contra la corrupción y su impunidad, y con la sociedad peruana, en general.

Los beneficios en términos de cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de corrupción, así como la evidente ventaja de contar con una legislación segura y predecible para la resolución de conflictos causados por acciones que atentan contra la sociedad.

La presente iniciativa legislativa no origina gastos ni demanda asignaciones presupuestales del Estado, por el contrario, se constituye como una medida que contribuye a evitar la impunidad en casos de los procedimientos administrativos disciplinarios que resuelve la Junta de Fiscales Supremos, ante la ausencia permanente o temporal de sus miembros titulares.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta exige la modificación del artículo 97 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, habilitándose el régimen de suplencia para resolver casos de procedimientos administrativos disciplinarios sometidos a la Junta de Fiscales Supremos.

Lima, 17 de noviembre de 2021.

