



MARISOL ESPINOZA CRUZ  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"



## **PROYECTO DE LEY QUE MEJORA LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS FISCALES EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa de la Congresista de la República **Marisol Espinoza Cruz**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

### **FÓRMULA LEGAL**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**HA DADO LA LEY SIGUIENTE**

### **PROYECTO DE LEY QUE MEJORA LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS FISCALES EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

#### **Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

El proyecto de ley tiene como objetivo contribuir a mejorar el trabajo que realizan los fiscales provisionales en todo el país, en su lucha contra la delincuencia y la corrupción.

#### **Artículo 2°.- Asignación de gastos operativos**

Autorízase al pliego Ministerio Público para que asigne presupuesto en la atención de los gastos operativos, que en el ejercicio de su función, requieran los fiscales provisionales designados por el ministerio público en todo el territorio de la nación.

#### **Artículo 3°.- Equivalencia en los gastos operativos**

En mérito a que realizan la misma función y tienen la misma responsabilidad, la asignación de gastos operativos que perciban los fiscales provisionales, debe ser la misma que perciben los fiscales titulares, tal como lo estipula el Decreto de Urgencia N° 0114-2001.

**Artículo 4º.-Autorización**

Autorízase al pliego Ministerio Público, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, para efectuar las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional correspondiente, a fin que atienda lo establecido en el artículo 2º y 3º de la presente Norma.

**Artículo 5º.- Vigencia de la Ley**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**Única.-** Déjese sin efecto todas las normas que se opongan a la aplicación de la presente Ley.

Lima, 02 de febrero del 2017

Handwritten signatures and official stamps of Marisol Espinoza Cruz and other officials. The central stamp reads "CONGRESO DE LA REPUBLICA" and "MARISOL ESPINOZA CRUZ". Other signatures include "Gloria Rodríguez", "JOHIO ROSAS", "CÉSAR VILLANUEVA", and "RENALDO RIOS". A stamp at the bottom right identifies her as "MARISOL ESPINOZA CRUZ Directiva Portavoz Titular Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso - APP".

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ...16...de FEBRERO...del 2014...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 968 para su estudio y dictamen, a la (n) Comisión (es) de

.....JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS;  
.....PRESUPUESTO Y CUENTA  
.....GENERAL DE LA REPÚBLICA.....

-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

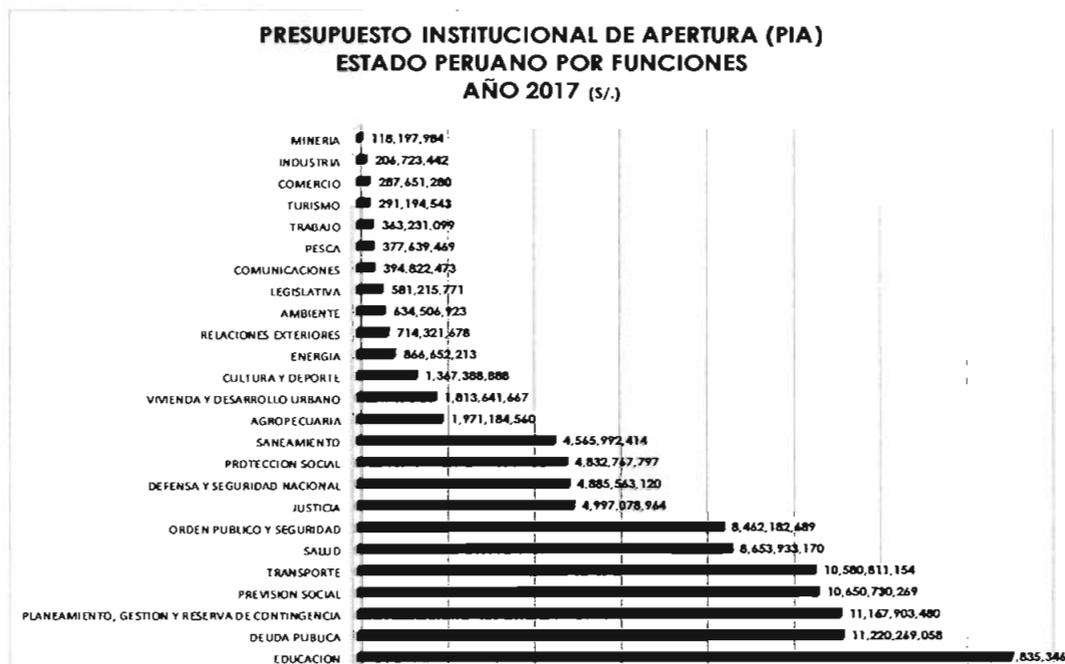
La Constitución Política del Perú, señala como un deber primordial del Estado peruano, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, en este sentido el Artículo 44° de la Constitución Política dice:

*"Artículo 44°.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; **proteger a la población de las amenazas contra su seguridad**; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*

*Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior". (Negrita y subrayado nuestro)*

Es decir es un deber constitucional del Estado garantizar la seguridad de los ciudadanos, para este fin se destina recursos del Tesoro Público para la lucha contra la delincuencia y la corrupción en nuestro país.

Gráfico N° 01



Fuente: Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) - MEF.  
Elaboración: Despacho Congresista Marisol Espinoza Cruz.



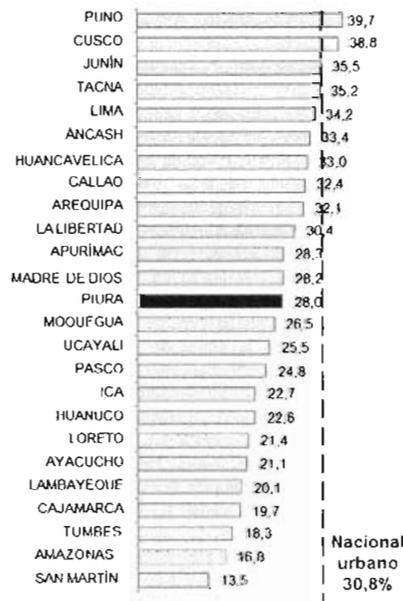
Para cumplir con lo establecido en la Constitución Política del Perú, el Estado peruano ha destinado en el presupuesto público para el año 2017 en la Función Justicia, un total de S/4,997,078,964 soles y en Orden Público y Seguridad, un total de S/8,462,182,689, que representan en conjunto el 13% del presupuesto del país (Gráfico N° 01).

La prioridad del Estado para "(...) **proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (...)**", que señala la Constitución Política del país, obedece principalmente al incremento de la delincuencia y la corrupción en nuestro país.

Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), señalan que casi 31 peruanos de cada cien, han sido víctima de la delincuencia en el año 2015, tal como se muestra en el Gráfico N° 02<sup>1</sup>.

Gráfico N° 02

Perú: Población urbana que ha sido víctima de algún hecho delictivo, según departamento, 2015  
(Porcentaje de la población de 15 y más años de edad)



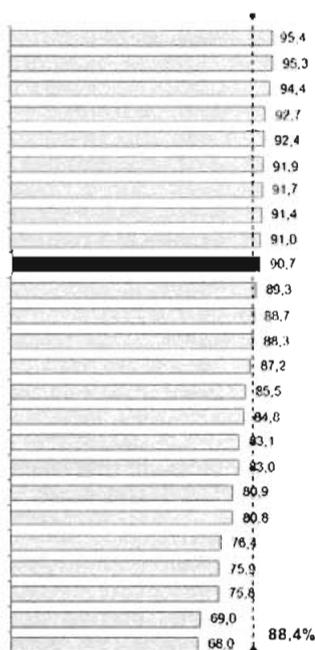
Una de las ciudades con mayor incidencia de hechos delictivos per cápita es Puno que alcanza un total de casi 40 personas de cada cien afectados por los delincuentes, le siguen Cusco, Junín, Tacna, Lima y Ancash.

<sup>1</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos.

La sensación de inseguridad que tiene la población, se encuentra en niveles alarmantes, tomando las mismas cifras del INEI, se muestra que en promedio, 88 de cada cien ciudadanos en nuestro país percibe que no se encuentra seguro (Gráfico N° 03).

Gráfico N° 03<sup>2</sup>

**Perú: Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad en los próximos doce meses, según departamento, 2015**  
(Porcentaje)



Esto significa que se requiere desde todos los estamentos del Estado una lucha frontal y eficiente contra la delincuencia y la corrupción, uno de las instituciones que tiene una responsabilidad directa en esta lucha de la sociedad y el Estado contra el crimen organizado es el Ministerio Público, en especial la Fiscalía de la Nación, siendo los Fiscales, independientemente de la manera su designación, los guardianes de la Ley y la moral en nuestro país.

<sup>2</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos.



En Noviembre del 2015, el diario La República informaba que el Ministerio Público se había quedado sin presupuesto para atender los sueldos y gastos operativos de los fiscales, la noticia señalaba lo siguiente:

*"El **Ministerio Público informó ayer que se quedó sin presupuesto para solventar los sueldos y gastos operativos de los fiscales** titulares nombrados este año. El presupuesto se terminó en octubre y el Ministerio de Economía y Finanzas se niega a aprobar una partida adicional, que permita saldar los gastos de noviembre y diciembre"<sup>3</sup>.*

Esta noticia causó sorpresa y malestar entre la ciudadanía, considerando que son los fiscales los encargados de "(...) **Conducir desde su inicio la investigación del delito (...)**", tal como lo señala el inciso 4) del Artículo 159° de la Constitución Política del Perú, es decir quienes persiguen el delito y tienen a cargo demostrar la responsabilidad de los delincuentes.

Para contribuir a que estas limitaciones de orden presupuestal no se presentaran y resten eficiencia a la función de la fiscalía, el año 2001 se emite el Decreto de Urgencia N° 114-2001, "Disponen Reconocimiento de Gastos Operativos a los Magistrados y Fiscales del Sistema Judicial de la República".

En los considerandos que sustentaban el DU 0114-2001 se señala lo siguiente:

*"Que **los ingresos** de los magistrados del Poder Judicial, así como de los **fiscales del Ministerio Público** y demás sectores relacionados al sistema de justicia, **no guardan relación con sus elevadas responsabilidades y no reflejan el hecho de que están impedidos, por prohibición constitucional, de desempeñar cualquier otra actividad pública o privada**, con la sola excepción de la docencia universitaria, lo que tiene incidencia directa en las personas que postulan a los cargos en la magistratura y Ministerio Público" (Negrita y subrayado nuestro).*

El Decreto de Urgencia hacía evidente que, en el caso de los Magistrados y Fiscales del poder Judicial, los ingresos que perciben no guardan relación con sus responsabilidades, además de constituir el único ingreso que perciben, pues por mandato constitucional están impedidos de desempeñar cualquier otra actividad pública o privada, es significa que no pueden obtener otros ingresos por otras actividades.

<sup>3</sup> <http://larepublica.pe/impresa/politica/717270-fiscalia-se-queda-sin-dinero-para-seguir-investigando>



También reconocía el Decreto de Urgencia las limitaciones logísticas en que desarrollaban su trabajo los Magistrados y Fiscales y por eso sostenía lo siguiente:

*“Que dicha circunstancia se ve agravada por el sistema de trabajo, que determina que los magistrados y fiscales no dispongan de una infraestructura mínima para el desempeño de sus tareas”.*

Es por estas consideraciones que el inciso 1.1) del artículo 1º del Decreto de Urgencia N° 0114-2001, dispuso:

*“1.1 Otórguese, a partir del mes de octubre del presente año, un monto por **Gastos Operativos a los Magistrados y Fiscales** que tengan la calidad de Titulares y estén prestando servicios en el Poder Judicial y Ministerio Público, respectivamente, de acuerdo al Anexo que forma parte del presente Decreto de Urgencia” (Negrita y subrayado nuestro).*

La norma precisa en su inciso 1.3) del artículo 1 lo siguiente:

*“1.3 Entiéndase por Gastos Operativos a las entregas dinerarias orientadas a **solventar los gastos que demande el ejercicio de las funciones** de los Magistrados y Fiscales mencionados en los numerales 1.1 y 1.2 antes citados” (Negritas y subrayado nuestro).*

Se deja en claro que los Gastos Operativos otorgados son para solventar directamente las actividades que en el ejercicio de sus funciones realizan los Fiscales.

En este sentido, independientemente de la forma en la cual son designados los Fiscales, las actividades y las funciones que realizan son las mismas, nos referimos a que no existe diferencia entre las responsabilidades y funciones de un Fiscal Titular y un provisional, pues en ambos casos requieren el uso de la misma logística al realizar los mismos procedimientos legales y judiciales.

Este ha sido uno de los fundamentos que fueron expuestos en la Sentencia que el Tribunal Constitucional emite sobre el expediente N° 3533-2003-AA/TC<sup>4</sup>, en el cual señala:

*“11. Al respecto, los magistrados, sea cual fuere su jerarquía, se clasifican en magistrados titulares, provisionales y suplentes, según lo establecido en los artículos 236.º, 237.º, 238.º y 239.º del Texto Único Ordenado de la Ley*

<sup>4</sup> <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03533-2003-AA.html>

Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N.º 017-93-JUS. Asimismo, **todos tienen, con relación al desempeño de sus funciones, los mismos derechos y obligaciones** establecidos por la Constitución, artículo 146.º, y la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 186.º y 193.º. Incluso, en la práctica, todos los magistrados, por igual, tienen las mismas carencias de infraestructura para el desempeño de sus labores. En atención a ello, los recurrentes, **mientras se encuentren en el ejercicio del cargo de magistrados, sea en condición de provisionales o suplentes, tienen el derecho de ser tratados en las mismas condiciones que los magistrados titulares, en respeto de su dignidad y del principio fundamental de igualdad**" (Negritas y Subrayado nuestro)

Al igual que los Magistrados, a los que hace referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional, los Fiscales provisionales con relación al desempeño de sus funciones tienen los mismos derechos y obligaciones que los Fiscales Titulares y mientras se encuentren en el ejercicio del cargo, sea en condición de provisionales o suplentes, tienen el derecho de ser tratados en las mismas condiciones que los magistrados titulares, en respeto de su dignidad y del principio fundamental de igualdad<sup>5</sup>.

Entonces queda claro que el fundamento que debe primar para la asignación de los gastos operativos debe ser de igualdad ante la norma, pues tanto los Fiscales provisionales como titulares realizan las mismas funciones y tienen las mismas obligaciones, independientemente de la forma en la cual fueron designados.

Considerando este derecho fundamental de igualdad ante la Ley, es que el Tribunal Constitucional, en la parte resolutive de la Sentencia del Expediente 3533-2003-AA/TC, exhorta al Poder Ejecutivo a que incluya a los magistrados y fiscales provisionales y suplentes como beneficiarios del monto que otorga por gastos operativos el Decreto de Urgencia N.º 114-2001.

Además de no corregirse la omisión del Decreto de Urgencia, se estaría vulnerando los derechos a la igualdad y a la no discriminación, reconocidos en los incisos 2) y 1) de los artículos 2.º y 26.º, respectivamente, de la Constitución Política del Perú, que señala:

**"Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:**

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de

---

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional, sentencia del expediente N° 3533-2003-AA/TC.

origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

Así como el artículo 26° que menciona:

***“Artículo 26°.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:***

- 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.*
- 2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.*
- 3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma”.*

En diciembre del 2016, Dr. Pablo Sánchez Velarde, Fiscal de la Nación, presento el Proyecto de Ley N° 844/2016-MP, en conformidad con el derecho de iniciativa legislativa conferido en el artículo 159° inciso 7) de la Constitución Política del Perú, concordado con los artículos 4° y 66° inciso 4) del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, en el cual propone la asignación de gastos operativos para los fiscales provisionales del Ministerio Público.

Ante esta exhortación del Tribunal Constitucional y la preocupación expresada por el titular del Ministerio Público sobre la igualdad ante la norma, es que se presenta esta iniciativa legislativa que busca subsanar la omisión del Decreto de Urgencia N° 0114-2001, incluyendo a los fiscales provisionales como beneficiarios del monto que se otorga por gastos operativos.

## **II. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL**

El presente Proyecto está vinculado a la Política de Estado N° 09 del Acuerdo Nacional, denominada Política de Seguridad Nacional y 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

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

El Proyecto de Ley no modifica ninguna norma del Estado Peruano, más bien contribuye a subsanar una omisión en el ordenamiento jurídico del país, que ha sido objeto de una exhortación por parte del Tribunal Constitucional del Perú.

#### **IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente norma no irroga gasto al erario nacional, por el contrario contribuye a mejorar los incentivos de los Fiscales provisionales en el desempeño de sus funciones.