



ESTUDIO ORÉ GUARDIA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Informes

ARSENIO ORÉ GUARDIA
JOSÉ LUIS RIVERA VILLANUEVA



PRESENTACIÓN

En la sesión ordinaria del 10 de noviembre de 2025, la Junta de Fiscales Supremos, a través del Acuerdo N° 1110-2025, dispuso por unanimidad la conformación de una comisión encargada de consolidar los proyectos existentes y aprobar un texto definitivo para la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público. Este mandato institucional se materializó poco después, mediante la Resolución N° 3578-2025-MP-FN, de fecha 21 de noviembre del mismo año.

En virtud de dicha convocatoria, asumimos el deber de aportar a este proceso en representación de la academia. Nos integramos así a un espacio deliberativo de pluralidad, compartiendo esta labor con destacados profesores, profesionales y altos funcionarios públicos. Se trató, en esencia, de un cuerpo colegiado abierto y compuesto por diversos operadores del sistema de justicia que, más allá de la natural divergencia de enfoques o criterios, supimos converger en la legítima búsqueda del consenso en pro del fortalecimiento institucional.

Esta voluntad de contar con una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público responde a una necesidad de actualizar y superar el desfase orgánico frente a la normativa actualizada como la Constitución de 1993, el Código Procesal Penal de 2004, el Código Procesal Constitucional del 2021. Espero que nuestra participación en la construcción de dichos cuerpos normativos nos permita aportar un análisis que concatene el rigor técnico legislativo, la coherencia constitucional y, la respuesta a la necesidad de la sociedad en el rol del Ministerio Público.

Esta necesidad de adecuar la Ley Orgánica a los preceptos constitucionales cobra especial urgencia al abordar la investigación del delito. Resulta imperativo superar los más de cuarenta y siete años de discusiones infructuosas, que datan desde la Constitución de 1979, sobre la dirección de la investigación.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, a través de sus sentencias N.º 150/2025 y 84/2026, ha sido categórico por cuanto es momento de abandonar los debates teóricos para dar paso a una actuación articulada, donde cada institución aporte su especialidad y capacidad operativa. Es un notorio avance la fuerza vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional en virtud al artículo 201 de la Constitución y artículo VI del Código Procesal Constitucional. Lo cual podrá inspirar la redacción armónica de cualquier futura reforma constitucional para zanjar el asunto definitivamente

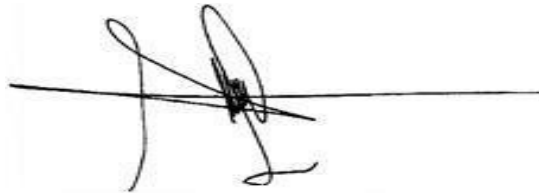
En este sentido, el principio de coordinación y colaboración interinstitucional erige como un cimiento en las dinámicas institucionales para la articulación de una adecuada y óptima respuesta estatal. Puesto que hoy en día el sistema de justicia ya opera bajo esta lógica; prueba tangible de ello es la labor conjunta desplegada frente a las irregularidades y delitos suscitados en las recientes elecciones del 12 de abril de este año.

Así las cosas, a lo largo de dieciséis arduas jornadas de trabajo, participamos de manera activa y propositiva en la estructuración de esta reforma. Con motivo de nuestras participaciones, hemos elaborado tres informes que compartimos a la comisión y ahora ponemos a disposición de la comunidad para dotar de herramientas técnico-jurídicas que permita la optimización del actual proyecto de ley.

Como advertirá el lector, los presentes informes constituyen un estudio analítico del anteproyecto primigenio, texto que fue objeto de modificaciones propias del debate suscitado durante las sendas sesiones de trabajo celebradas en las instalaciones de la Fiscalía de la Nación.

Dada la dimensión del encargo y tiempo concedido, tuve la gran colaboración de cuatro integrantes de mi equipo académico: magister José Luis Rivera Villanueva; magister Lorena Gamero Calero; bachiller Jahaira Alache Neyra y bachiller Edgar Aucatingo Gonzales, cuyos importantes aportes agradezco. En dichos documentos, guiados invariablemente por el propósito de depurar la técnica legislativa y garantizar la coherencia sistemática de la institución, hemos sometido a un riguroso escrutinio los 151 artículos que hoy son objeto de deliberación.

Finalmente, albergamos la firme convicción de que este Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público continuará siendo pulido en las instancias correspondientes, dotándolo de la viabilidad, el rigor y la solidez indispensables para su ulterior aprobación y promulgación, en irrestricto beneficio del sistema de administración de justicia de nuestro país.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a horizontal line, positioned above a solid horizontal line.

Arsenio Oré Guardia

Lima, 27 de abril de 2026

CAPÍTULO I

Informe preliminar: Análisis del Título Preliminar del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público	7
1. Propósito y alcance del informe	8
2. Introducción.....	8
3. Necesidad constitucional y funcional de un Título preliminar: Bloque constitucional	9
4. Marco conceptual mínimo: principios, garantías y derechos.....	10
5. Análisis de los artículos en el título preliminar del anteproyecto de LOMP	11
5.1. Artículos que deben mantenerse sin cambios.....	11
5.1.1. Del artículo VI. Principio de integridad	12
5.1.2. Del artículo X. Principio de oficialidad.....	12
5.2. Artículos que se mantienen, pero con una modificación en su fórmula legal.....	13
5.2.1. Del artículo I. Principio de autonomía.....	13
5.2.2. Del Artículo II. Principio de unidad de actuación funcional	15
5.2.3. Del Artículo III. Principio de legalidad.....	15
5.2.4. Del Artículo IV. Principio de permanencia e inamovilidad	16
5.2.5. Del Artículo V. Principio de objetividad	17
5.2.6. Del Artículo VII. Principio de transparencia y rendición de cuentas	19
5.2.7. Del Artículo VIII. Principio de reserva	19
5.2.8. Del Artículo IX. Principio de jerarquía e independencia	20
5.2.9. Del Artículo XI. Principio de celeridad y debida diligencia	21
5.2.10. Del Artículo XIV. Principio de interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad funcional	21
5.2.11. Del Artículo XVII. Principio de automatización, el uso de la tecnología e interoperabilidad	22
5.2.12. Del Artículo XIX. Prevalencia de las normas de este título	23
5.3. Artículos que se recomiendan suprimir.....	24
5.3.1. Del Artículo XII. Principio de respeto a la víctima y trato humano	24
5.3.2. Del Artículo XIII. Principio del rol social	25
5.3.3. Del Artículo XV. Principio de motivación	26
5.3.4. Del Artículo XVI. Principio de integración.....	26
5.3.5. Del Artículo XVII. Principio de identidad lingüística	26
5.3.6. Artículo XX. Perfil del fiscal.....	27

6.	La propuesta de incorporación: principio de coordinación y colaboración interinstitucional	28
7.	Conclusiones	28
8.	Recomendaciones	29
9.	Bibliografía	29

CAPÍTULO II

Informe: Análisis del apartado “Disposiciones generales” y “Sección segunda: Órganos del Ministerio Público” del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público.....	31
--	-----------

1.	Propósito y alcance del informe	32
2.	Introducción.....	32
3.	Precisión conceptual: ¿Ley orgánica o ley general de organización administrativa?	33
4.	De las disposiciones generales	34
5.	Análisis del articulado de la Sección Primera de las disposiciones generales	34
5.1.	Del Artículo 2. Finalidad	34
5.2.	Del Artículo 3. Definición y funciones.....	35
5.3.	Del Artículo 4. Denominación	38
5.4.	Del Artículo 5. Tareas de la actividad fiscal moderna	39
5.5.	Del Artículo 6. Capacitación y actualización permanente.....	40
5.6.	Del Artículo 7. Funciones y atribuciones y Artículo 8. Otras funciones y atribuciones ..	41
5.7.	Del Artículo 9. Especialidades	46
5.8.	Del Artículo 10. Obligación de informar y prestar apoyo de las entidades públicas y privadas	47
5.9.	Del Artículo 11. Protección y asistencia de víctimas, testigos y peritos	49
5.10.	Del Artículo 12. Prohibición de testificar	49
5.11.	Del Artículo 13. Amonestación y conducción compulsiva.....	50
5.12.	Del Artículo 14. Criterios de oportunidad y mecanismos de negociación y simplificación	52
5.13.	Del Artículo 15. Competencia	53
5.14.	Del Artículo 16. Concentración excepcional de competencias.....	53
5.15.	Del Artículo 17. Excusa	54

6.	Análisis de las disposiciones de la Sección segunda: Órganos del Ministerio Público..	55
6.1.	Del Artículo 26. Funciones y atribuciones	55
6.2.	Del Artículo 29. Especialidades	60

CAPÍTULO III

Informe: Análisis de versión integral del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público.....	62
---	-----------

CAPÍTULO I

Informe preliminar:

Análisis del Título Preliminar del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

1. Arsenio Oré Guardia.
2. Víctor Oscar Shiyin García Toma.
3. Aníbal Gonzalo Raúl Quiroga León.
4. Ángel Guillermo Delgado Silva.
5. Jorge Luis García Esquerre.
6. Herbert Anderson Saldaña Saavedra.
7. Augusto Renzo Espinoza Bonifaz.
8. Percy Milton Soncco Mendoza.
9. Hugo Rogger Fernando Ramos Hurtado.

Informe preliminar del grupo de trabajo n° 2 de la comisión elaboradora del anteproyecto de Título Preliminar de la Ley Orgánica Ministerio Público

1. Propósito y alcance del informe

El presente informe se emite con el objeto de explicar las razones técnicas y constitucionales que justifican la incorporación de un Título Preliminar en la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público (en adelante, LOMP), lo que no implica aceptar íntegramente el contenido del anteproyecto tenido a la vista por el presente grupo de trabajo.

Como resultado de un análisis de factibilidad y pertinencia, este grupo de trabajo ha considerado relevante enfatizar los principios o deberes que inspiran las funciones y competencias del Ministerio Público y que prevalecen sobre cualquier otra disposición interna, a través de la incorporación de un título preliminar

Así, luego de explicada la necesidad de contar con un Título Preliminar, se realizará el examen de sus disposiciones propuestas a la luz de su compatibilidad con la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los criterios propios de gestión pública extraídos del modo con que la propia institución ha venido adoptando las buenas prácticas para satisfacer las exigencias propias del siglo XXI.

Con todo ello, la labor del presente grupo de trabajo no es solamente de carácter teórico, más aún cuando la evaluación y proyección de una nueva Ley Orgánica no es una labor especulativa. También es imprescindible que la reforma deba dialogar con las transformaciones tecnológicas, económicas, culturales y sociales, al mismo tiempo de responder a una necesidad de larga data en aras de fortalecer una institucionalidad que trascienda a nuestros tiempos y no sea una respuesta a la coyuntura del momento.

En consecuencia, el informe finaliza con recomendaciones concretas orientadas a determinar los alcances del Título Preliminar acorde a las exigencias constitucionales, políticas, económicas y sociales propias de nuestra época.

2. Introducción

En la medida de que se asuma que el Derecho en general y el Derecho penal en particular –en su vertiente sustantiva y procesal– son modos de limitar el poder estatal, el diseño del proceso penal requiere, simultáneamente, una ingeniería normativa que defina cómo dicho poder debe organizarse institucionalmente (Damaska, 1986, pp. 18-32).

Así, la entrada en vigor de un renovado proceso penal exige que el órgano encargado de promoverlo esté alineado a los fines político-criminales que justificaron la reforma de justicia penal. No obstante, esta labor importa un reto adicional, pues el Ministerio Público, por su naturaleza político-constitucional, no limita sus atribuciones a la persecución del delito. También ejerce funciones preventivas, decisorias –en el ámbito preliminar o con relación a ciertas facultades coercitivas– y de intervención en ámbitos no penales, como la justicia de familia o contencioso-administrativa.

Esta complejidad estructural y funcional propia del Ministerio Público que, naturalmente, supera a la que se concibió hace más de cuatro décadas, justifican que la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público comprenda un Título Preliminar que contenga un catálogo mínimo de principios o deberes basados en valores constitucionales que, al mismo tiempo, sirva de criterio de interpretación destinado a orientar la aplicación de sus disposiciones y del conjunto de normas reglamentarias e infralegales adoptadas desde la vigencia del Decreto Legislativo n° 52.

A lo señalado se suman razones de índole jurídica: la necesidad de que el legislador prescriba expresamente principios que sean pilares del ejercicio de las facultades fiscales, ante la actual ausencia de un catálogo constitucional específico aplicable al Ministerio Público –en contraste, por ejemplo, con las garantías jurisdiccionales consagradas en el art. 139 de la Constitución– y, además, con el fin de establecer límites axiológicos tendientes a evitar la desnaturalización de sus competencias.

En último lugar, y no por ello menos importante, desde un enfoque histórico y sistemático, la adopción de un Título Preliminar es expresión del actual paradigma constitucionalizado promovido en el ámbito nacional desde la legislación infraconstitucional de la década de los noventa en adelante.

En consecuencia, la adopción de un Título Preliminar también es una respuesta a la necesidad de uniformizar la producción y sistematización legislativa conforme a los términos del Decreto Supremo n.º 007-2022-JUS en un ánimo de que a través de dicho instrumento legislativo se contenga “... principios generales que inspiran el objeto, finalidad y ámbito de aplicación de la propuesta normativa”, a partir del cual también se destaca su importancia.

Y es que, por su contenido, al comprender diversos mandatos de optimización, luego resulta que estos son de inobjetable utilidad para resolver conflictos en aquellos casos donde las reglas infraconstitucionales son insuficientes. Como lo advierten Villota Cerna, Pérez Paredes y Rengifo Arévalo (2015, pág. 62), la función del Título Preliminar es, precisamente, organizar la ley de lo general a lo particular, especialmente en aquellos textos normativos particularmente extensos y complejos, de manera que se facilite una comprensión integral y coherente del ordenamiento.

Tal complejidad estructural y normativa justifica que la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público incorpore, desde su Título Preliminar, un conjunto de valores estructurales que sirvan de orientación del ejercicio del poder fiscal y, al mismo tiempo sean criterios de interpretación compatibles constitucionalmente

3. Necesidad constitucional y funcional de un Título preliminar: Bloque constitucional

Dentro de los alcances del encargo encomendado y a partir de lo señalado en el numeral anterior; la implementación de un Título Preliminar encuentra sustento dogmático en la necesidad de que el legislador, desde un inicio, explicita la subordinación y compatibilidad del complejo texto normativo como es una Ley Orgánica con los principales criterios rectores consagrados en nuestra Carta Política.

Así las cosas, si bien la presencia o ausencia de un Título Preliminar no determina la validez o invalidez de un cuerpo normativo; su presencia, en definitiva, fortalece mediante mandatos de optimización la preeminencia de ciertos principios estrechamente vinculados con la organización y función fiscal y de los demás integrantes del Ministerio Público.

En este contexto, el fundamento constitucional para incorporar un Título Preliminar se encuentra en la necesidad de implementar explícitamente herramientas hermenéuticas de integración jurídica que permita superar las eventuales antinomias o lagunas jurídicas en el ámbito de las demás disposiciones de la Ley Orgánica y de los demás textos infraconstitucionales con incidencia en la organización y/o función del Ministerio Público como los reglamentos (por ejemplo, Res. n° 410-2025-MP-FN), lineamientos (Res. n° 777-2021-MP-FN) y demás leyes como la que regula la Carrera de función fiscal (Ley n° 30483).

A tal efecto, en tanto valores políticos-constitucionales, el diseño y alcance del Título Preliminar no se limita al estudio de las escasas disposiciones constitucionales. También debe considerar las prácticas adoptadas por el Ministerio Público recogidas en normas de diverso rango, así como los criterios jurisprudenciales desarrollados por la justicia constitucional en función de la actual realidad; además de inspirar el objeto, finalidad y ámbito de aplicación del proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público.

4. Marco conceptual mínimo: principios, garantías y derechos

A partir del Título Preliminar del anteproyecto hemos advertido, inicialmente, que concurren artículos cuya estructura estaría ligada no solo a principios, sino también a garantías, derechos, objeto y finalidad de la LOMP.

Tal diversidad precisa, de manera preliminar, considerar el marco conceptual de cada categoría, con el fin de revisar el contenido de cada disposición propuesta en el texto prelegislativo, a efectos de identificar la conveniencia de mantenerlas, suprimirlas o, eventualmente, modificar la fórmula legal proyectada.

En primer lugar, se encuentran los denominados “principios”. Estos son valores políticos constitucionales que establecen los lineamientos generales de organización y actuación de los organismos públicos. Desde esta perspectiva, también constituyen mandatos de optimización determinables en atención a las particularidades de cada caso. Por lo tanto, su vigencia no está sujeta a un juicio de validez o invalidez; sino de ponderación en un ánimo de determinar el núcleo esencial cuya eventual afectación puede vaciar su contenido esencial y, por tanto, desnaturalizar la funcionalidad propia del Ministerio Público.

De otro lado se encuentran las “garantías”. Sin negar su doble acepción en cuanto garantías primarias o secundarias, la utilidad práctica de estos valores radica en que su reconocimiento viene respaldado no solo por la Constitución Política nacional, sino por los tratados y convenios internacionales dentro de los cuales el Estado peruano es parte. En consecuencia, su violación no supone solo una infracción de relevancia jurídica en el ordenamiento interno. Por el contrario, también puede determinar eventualmente responsabilidad internacional del Estado por quebrantamiento del bloque de convencionalidad.

En este punto, nótese la conveniencia de su regulación, habida cuenta de que su inobservancia no está sujeta al eventual apercibimiento del Estado, sino también de parte de los organismos internacionales llamados a velar por el cumplimiento de los instrumentos convencionales suscritos por el Estado peruano.

Finalmente se encuentran los “derechos”. Estos son intereses subjetivos reconocidos por el ordenamiento positivo y que le asisten a toda persona para exigir su cumplimiento. En consecuencia, su eventual vulneración autoriza a su titular a acudir en tutela ante los órganos públicos competentes para la salvaguarda y reivindicación de dicha expectativa defraudada.

Dicho esto, la importancia de estas categorías radica en que, tratándose de una Ley Orgánica que tiene por objeto establecer las pautas o lineamientos destinados a establecer el modo en que el poder se va a estructurar, la adopción de las fórmulas legales a recogerse en un Título Preliminar no deben estructurarse con el objeto de reconocer derechos subjetivos o garantías –si bien ello puede constituir un efecto secundario–; sino de establecer deberes o parámetros generales de actuación que constituirán los fundamentos político constitucionales dentro de los cuales se desarrollarán las reglas jurídicas específicas en las secciones posteriores.

En consecuencia, considerando el alcance normativo que debe ocupar el título preliminar dentro de una Ley Orgánica, los principios institucionales de carácter estructural y de gestión solo son admisibles cuando tengan jerarquía estructural y función interpretativa, mas no cuando regulen procedimientos o políticas concretas.

5. Análisis de los artículos en el título preliminar del anteproyecto de LOMP

La Ley Orgánica es aquel instrumento político encargada de regular “... la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución” (art. 106 Constitución).

En este contexto, la adopción de un título preliminar refleja, en palabras de Palomino Manchego y Paiva Goyburu, la preocupación del legislador por desarrollar “...principios e instituciones vitales para la interpretación jurídica y, como tal, el ejercicio y acciones sobre los distintos derechos de la ciudadanía” (2022, p. 84).

Así pues, teniendo en consideración los parámetros conceptuales antes expuestos, y sin olvidar que todo principio o concepto cumple también una función política en la labor legislativa, así como en la evaluación de su constitucionalidad, vigencia y pertinencia, se ha determinado lo siguiente: 1. Mantener en su texto legal del anteproyecto dos principios, 2. Mantener doce principios con una fórmula legal distinta, y 3, Suprimir seis principios.

En ese sentido, a continuación, se formula la opinión correspondiente respecto de cada artículo comprendido en el apartado materia de análisis.

5.1. Artículos que deben mantenerse sin cambios

Se ha determinado que 2 principios deben mantenerse tal como están formulados en el Anteproyecto, por ser plenamente compatibles con la Constitución y con la naturaleza del Ministerio Público:

5.1.1. Del artículo VI. Principio de integridad

Texto de Anteproyecto

Artículo VI. Principio de integridad

Los integrantes del Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones, actúan con decoro, rectitud, honradez, honestidad e idoneidad, procurando satisfacer el interés social y proyectando confianza en la sociedad.”.

Fundamento: Se aconseja mantener esta disposición por su alineación con el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, entre otras disposiciones de similar naturaleza como las “Directrices sobre la función de los fiscales” aprobada por la ONU en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; y en cuyo artículo tercero se sanciona lo siguiente:

“Los fiscales, en su calidad de miembros esenciales de la administración de justicia, mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión”.

Dicho esto, es indispensable que la Ley Orgánica explicita los estándares éticos –como el decoro y la honradez–, en tanto, estos sirven de base para el régimen disciplinario previsto en la Ley de la Carrera Fiscal.

En ese sentido, los criterios establecidos fijan los conceptos generales que deben orientar la conducta de todo funcionario o servidor que conforma el Ministerio Público, lo que, además de legitimar el ejercicio de las facultades disciplinarias, coadyuva al fortalecimiento institucional.

5.1.2. Del artículo X. Principio de oficialidad

Texto de Anteproyecto

Artículo X. Principio de oficialidad

El Ministerio Público, conforme a la Constitución Política del Perú y a las leyes, es titular de la acción penal, de la carga de la prueba y de toda acción o ejercicio público que es materia de su competencia.

Fundamento: En su condición de mandato general, el principio de oficialidad establece que el Ministerio Público es el titular del poder de persecución, motivo por el cual, si bien es un actor en el proceso y en la gestión oportuna de los conflictos, no debe situarse en el mismo plano que las partes materiales.

De ahí que el ejercicio de sus prerrogativas debe estar expresamente autorizado por la ley, especialmente en lo concerniente a la justicia penal donde la libertad individual y la presunción de inocencia son principalmente expuestas.

Lo expuesto permite justificar la fórmula legal propuesta, en la medida en que esta busca destacar que las prerrogativas derivadas del principio de oficialidad no responden a una legitimación material u

ordinaria, sino a una legitimación extraordinaria, otorgada por el poder legislativo en concordancia con el Poder Constituyente.

Del mismo modo, reconocer este principio también fortalece la regla vinculada al ejercicio de las potestades públicas en virtud de las cuales “aquello que no está permitido está prohibido” en expresa necesidad de erradicar el traslado acrítico de reglas de la libertad –aquello que no está prohibido está permitido– para justificar prácticas arbitrarias en el ámbito del derecho público.

En conclusión, los principios de integridad y oficialidad constituyen pilares fundamentales del ejercicio de la función fiscal y, en consecuencia, no requieren ajustes normativos

5.2. Artículos que se mantienen, pero con una modificación en su fórmula legal

Asimismo, se considera que **12 principios deben permanecer, aunque con una mejor formulación legal**, para reforzar su claridad, coherencia y correcta aplicación práctica. Estos principios son:

5.2.1. Del artículo I. Principio de autonomía

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
Artículo I. Principio de autonomía El Ministerio Público es un organismo constitucional autónomo y goza de autonomía en los ámbitos funcional, administrativo y económico. No se encuentra subordinado a ningún poder ni institución del Estado”.	Artículo I. Principio de autonomía El Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo que goza de autonomía en los ámbitos funcional, administrativo y económico. No se encuentra subordinado a ningún poder ni institución del Estado.”

Fundamento: Consideramos que esta propuesta debe mantenerse por guardar sintonía con el art. 158° de la Constitución Política. Sin embargo, es preciso realizar dos modificaciones puntuales sobre la fórmula legal propuesta en torno al término “organismo” y “autónomo”.

En el contexto descrito una de las primeras precisiones que corresponde proponer es que el término “organismo” glosado en el anteproyecto para referirse al Ministerio Público no es en rigor el más adecuado.

Aunque este último suele ser utilizado en el Derecho administrativo para hacer alusión a las entidades que gozan de autonomía y cuentan con personería jurídica propia, alegándose por contrapartida, que tales condiciones no serían propias de los denominados “órganos”; tal criterio no es necesariamente de recibo en el ámbito específicamente constitucional. Y es que, para este último, los órganos constitucionales sí son autónomos y gozan de personería jurídica como ocurre, por ejemplo, con el Banco Central de Reserva (artículo 82), la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (artículo 87), la Defensoría del pueblo (artículo 161) o los órganos integrantes del sistema electoral (artículo 177).

Por lo demás, el término “organismo” hace referencia a lo que tiene vida propia o funciona por sí mismo, lo cual no se corresponde con la lógica de pertenencia al Estado, propia más bien de los órganos constitucionales, tal y como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional desde fecha muy temprana al señalar que no existen autarquías sino autonomías en el Estado Constitucional (Expediente n° 0007-2001-AI/TC, fj. 6). Y el hecho de que un órgano constitucional tenga la condición de autónomo, si bien supone el ejercicio de facultades auto determinativas, no implica dejar de pertenecer a una estructura general de la cual forma parte, ni mucho menos estar exento del control a través de los demás órganos correspondientes.

En consecuencia, se recomienda reemplazar el término “organismo” por el de “órgano”, afianzado desde hace mucho en nuestra jurisprudencia constitucional.

Nótese la importancia de dicha precisión, más aún cuando el uso del término “órgano” no solo sugiere el reconocimiento del Ministerio Público dentro de un contexto más general como es la propia administración pública estatal, sino que también fortalece el carácter “autónomo” que se predica de él en los tres ámbitos (funcional, administrativo y económico), en tanto condición necesaria para garantizar la independencia institucional frente a injerencias externas y, de este modo, asegurar sostenibilidad financiera. Esta opción legislativa, efectivamente, es compatible con los estándares internacionales desarrollados por las Directrices sobre la función de los fiscales aprobada por la ONU en cuyo articulado cuarto se sanciona lo siguiente:

“Los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”.

En la línea con lo expuesto, la expresión “No se encuentra subordinado a ningún poder ni institución del Estado” también guarda coherencia con ciertos conceptos desarrollados en la jurisprudencia constitucional, tales como los Exp. n° 0006-2003-AI/TC, cons. 17, 004-2006-PI/TC. Debe destacarse, además, la función pedagógica de este valor constitucional, en la medida en que su regulación permite establecer un criterio rector para la interpretación y aplicación de principios como la unidad funcional, jerarquía, objetividad, entre otros.

De otro lado, aun cuando en doctrina se reconoce que el principio de autonomía tiene doble acepción, en cuanto “autonomía externa” y “autonomía interna”, es necesario precisar que, por técnica legislativa, ambas acepciones se mantengan separadas dada la distinta proyección de los principios en cuestión.

En consecuencia, mientras la autonomía externa hace parte del artículo bajo análisis como lineamiento general desde la institución hacia los otros poderes del Estado y demás órganos constitucionales; la autonomía en su acepción interna

como criterio rector de la actuación del funcionario fiscal se mantiene en el artículo IX del anteproyecto bajo el *nomen iuris* de independencia.

Finalmente, por un asunto de redacción y en un ánimo de evitar redundancia, se recomienda suprimir el término “autónomo” después del término “constitucional”.

5.2.2. Del Artículo II. Principio de unidad de actuación funcional

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo II. Principio de unidad de actuación funcional</p> <p>El Ministerio Público se rige por la unidad de actuación funcional, representada en la labor que realizan los fiscales de manera articulada en el marco de la ley; y, los lineamientos institucionales. Vela por la preservación del Estado Constitucional de Derecho.</p>	<p>Artículo II. Principio de unidad de actuación funcional</p> <p>El Ministerio Público se rige por la unidad de actuación funcional, representada en la labor que realizan los fiscales de manera articulada en el marco de la ley y los lineamientos institucionales, de conformidad con el modelo de despacho fiscal previsto por el órgano de gobierno.</p>

Fundamento: Manifestamos conformidad con la importancia de mantener esta disposición, en cuanto es expresión del deber de la actuación fiscal de garantizar una actuación fiscal uniforme frente a situaciones procesales o administrativas similares que garantice un mismo tratamiento o respuesta de parte de la institución fiscal.

Sin embargo, con el propósito de que dicha fórmula legal sea también un mecanismo que, al mismo tiempo, permita adoptar un modelo determinado de gestión fiscal, se aconseja que la fórmula legal encomiende al órgano de gobierno de la institución las facultades necesarias para adoptar un modelo de despacho fiscal estandarizado o que responda a la realidad y complejidad de los fenómenos criminales contemporáneos donde, por ejemplo, es imprescindible la labor corporativa de los fiscales.

Esta modificación se justifica en la necesidad de adecuar la Ley Orgánica a la realidad operativa actual, la cual se concretará dentro de los alcances de las prerrogativas del órgano de gobierno, según la complejidad administrativa y de gestión que exista en los respectivos distritos fiscales.

5.2.3. Del Artículo III. Principio de legalidad

Texto del Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo III. Principio de legalidad</p> <p>Los fiscales actúan con sujeción a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano, y las leyes de la República. En caso de vacío o defecto de la Ley aplican los principios generales del derecho, velando preferentemente por la defensa de los derechos humanos y el interés superior del niño.</p>	<p>Artículo III. Principio de legalidad</p> <p>Los fiscales actúan con sujeción a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano y las leyes.</p>

Fundamento: El principio en cuestión debe mantenerse y ser específico a su extensión en la función fiscal. Ello implica que los fiscales actúan con sujeción a la Constitución, los Tratados Internacionales y Leyes de la República. En caso de incompatibilidad de normas prefieren la de mayor jerarquía (Gálvez Villegas, 2010, p. 31). Cuestión que el artículo 51 establece la supremacía de la Constitución y la sujeción de todos los órganos del Estado al ordenamiento jurídico y, en la misma línea, los artículos 158 y 159 delimitan las funciones.

Este principio institucional significa que la defensa de la normatividad (Angulo Arana, 2007, p. 204) es responsabilidad del fiscal. Precisamente, se aplica en cuanto a la labor del fiscal, mediante el principio de investigación oficial, que significa que se encuentra a cargo de la dirección de la investigación (Páucar Chappa, 2014, p. 133).

En definitiva, este principio encuentra su ratio, de un lado, al prohibir actividades arbitrarias de los mismos representantes del Ministerio Público; y, de otro -y quizá más relevante- ofrecerles una especie de “escudo” contra eventuales presiones externas (institucionales o no), dirigidas a sugerir o imponer determinado actuar contrario a la Ley (Chiavari, 2006, p. 108).

La actuación del fiscal no se encuentra amparada en amplios márgenes de discrecionalidad, sino en potestades regladas, cuyo ejercicio debe estar normativamente habilitado y orientado a fines constitucionalmente legítimos.

Por tal motivo, la eliminación de la frase "interés superior del niño" en este artículo no implica su desconocimiento, sino que este principio específico ya goza de protección constitucional (Art. 4 Const.) y supranacional, el cual es salvaguardado con la referencia expresa al deber de los fiscales de actuar "...con sujeción a la Constitución Política del Perú".

En consecuencia, la supresión nominal en la fórmula legal de referencias a principios específicos no implica su desconocimiento, sino que se busca mayor concreción en el texto de la norma, tomando en cuenta que el declarar que los fiscales actúan con sujeción a la Constitución Política y tratados internacionales implícitamente se acogen principios adoptados por nuestro ordenamiento jurídico.

Finalmente, se recomienda suprimir la referencia a la labor hermenéutica de los operadores en el texto de la Ley Orgánica, más aún cuando, a partir de la fórmula legal propuesta, podría interpretarse que el propio artículo asume de manera contradictoria que el principio de legalidad admitiría la existencia de lagunas o antinomias jurídicas.

5.2.4. Del Artículo IV. Principio de permanencia e inamovilidad

Texto del Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo IV. Principio de permanencia e inamovilidad</p> <p>La presente Ley garantiza la permanencia de los fiscales en la función que ejercen. Asimismo, garantiza el derecho de los fiscales a no ser trasladados de su cargo sin su consentimiento, salvo por necesidad de servicio debidamente comprobada y motivada.</p>	<p>Artículo IV. Principio de permanencia e, inamovilidad, eficacia y eficiencia institucional</p> <p>La presente Ley garantiza la permanencia de los fiscales en la función que ejercen. Asimismo, garantiza el derecho de los fiscales a no ser trasladados de su cargo sin su consentimiento, salvo por necesidad de servicio debidamente</p>

	<p>comprobada y motivada.</p> <p>El órgano de gobierno adoptará las medidas administrativas necesarias para optimizar el uso de los recursos institucionales y alcanzar los objetivos del Ministerio Público.</p>
--	--

Fundamento: Consideramos que este principio debe mantenerse, pues se justifica en la preocupación constante por la permanencia e inamovilidad de los fiscales. En efecto, la estabilidad en el ejercicio de la función fiscal es un presupuesto indispensable para la independencia funcional, en tanto evita que mecanismos administrativos, como traslados o reasignaciones, sean utilizados de manera indirecta para influir en el criterio técnico del fiscal o para condicionar su actuación en casos de especial relevancia o sensibilidad institucional. Así, la inamovilidad no protege un interés subjetivo del funcionario, sino que garantiza a la sociedad un ejercicio objetivo, imparcial y no condicionado de la acción penal y demás atribuciones estrechamente vinculadas al art. 159 de la Constitución Política.

Asimismo, la permanencia del fiscal en la función que ejerce contribuye a la continuidad, coherencia y eficacia de la investigación penal, lo cual repercute directamente en la tutela del debido proceso y en la protección de los derechos fundamentales de las partes involucradas. En este sentido, el principio presenta

una dimensión funcional y garantista que trasciende la organización interna del Ministerio Público, proyectándose sobre la calidad del servicio de justicia.

No obstante, y sin negar la importancia del principio en cuestión, se propone una fórmula legal que permita armonizar los principios en cuestión con los de eficacia y eficiencia propios de la gestión pública que permita a la Institución adoptar las medidas administrativas necesarias para optimizar los recursos institucionales en función de los objetivos propios del Ministerio Público

5.2.5. Del Artículo V. Principio de objetividad

Texto del Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo V. Principio de objetividad Los fiscales, en el desarrollo de sus funciones, actúan siguiendo criterios objetivos sin consideraciones de índole personal o subjetiva, velando por la debida aplicación de la Ley, en base al ejercicio racional y ponderado de sus atribuciones.</p>	<p>Artículo V. Principio de objetividad Los fiscales, en el desarrollo de sus funciones, actúan siguiendo criterios objetivos, velando por la debida aplicación de la Ley, en base al ejercicio racional y ponderado de sus atribuciones.</p>

Fundamento: Se aconseja mantener porque su fórmula legal impone al Ministerio Público el deber de actuar con imparcialidad material¹, racionalidad y ponderación en el ejercicio de sus atribuciones, excluyendo motivaciones personales, subjetivas o arbitrarias.

¹ Numeral 12 de las Directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas por Naciones Unidas (1990): "Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad

Como parte de su fundamento constitucional, el principio de objetividad² se conecta directamente con los artículos 158 y 159 de la Constitución. Las funciones establecidas allí no pueden ejercerse de manera parcializada o arbitraria.

Asimismo, el principio de objetividad se articula con el artículo 139, inciso 3, de la Constitución, relativo al debido proceso, en tanto la actuación fiscal constituye una fase determinante del proceso penal y puede incidir intensamente en derechos fundamentales. La objetividad fiscal es, por tanto, una condición constitucional de legitimidad del ejercicio del poder punitivo.

Si bien la Constitución no emplea de forma expresa el término objetividad para describir la actuación del Ministerio Público, este principio se deriva implícitamente del mandato constitucional de legalidad, del debido proceso y de la interdicción de la arbitrariedad.

Desde esta perspectiva, la objetividad no constituye una exigencia meramente ética, sino una obligación constitucional implícita, sin la cual la autonomía funcional del Ministerio Público podría convertirse en una fuente de ejercicio arbitrario del poder³.

Dicho esto, es preciso que el principio de objetividad deba estar incluido en el Título Preliminar porque no describe un procedimiento interno de gestión de la función fiscal, ni una pauta administrativa, sino un criterio rector que define el modo constitucionalmente válido en que el Ministerio Público ejerce su poder de persecución.

De esta manera, se fija el marco interpretativo de toda actuación fiscal, operando como límite interno. Si no estuviera en el Título Preliminar, la objetividad quedaría como una regla suelta y operativa, cuando en realidad se trata de un principio básico que debe orientar toda la actuación del Ministerio Público en un Estado constitucional.

Por otro lado, la conexión con la presunción de inocencia refuerza esa necesidad de ubicación. La presunción de inocencia no se agota en el momento del juzgamiento; impone una forma de tratar a la persona investigada y pone límites al poder del Estado mientras se la investiga (Nieva Fenoll, 2016).

Precisamente en ese punto, la objetividad actúa como su correlato institucional: exige que el impulso fiscal no se convierta en la validación automática de sospechas, sino en una constatación equilibrada de los hechos relevantes, incluidos aquellos que favorecen al investigado.

Sin perjuicio de lo expuesto, se recomienda modular la fórmula legal propuesta, de manera que en un primer párrafo se establezca el contexto dentro del cual los fiscales deben actuar con objetividad; mientras que en el segundo párrafo se aconseja eliminar toda referencia que puede contener una carga subjetiva como la expresión “sin consideraciones de índole personal o subjetiva”.

humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”.

² Esta posición institucional exige que su actuación no se limite a la búsqueda de elementos de cargo, sino que comprenda, de manera ineludible, la valoración y consideración de los elementos de descargo que emerjan durante el desarrollo de la investigación.

³ En igual sentido, Horvitz Lennon y López Masle (2002).

5.2.6. Del Artículo VII. Principio de transparencia y rendición de cuentas

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo VII. Principio de transparencia y rendición de cuentas</p> <p>El Ministerio Público atiende la demanda ciudadana de información sobre su actuación funcional, salvo las limitaciones legales, así como la debida rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión funcional y administrativa.</p>	<p>Artículo VII. Principio de transparencia y rendición de cuentas</p> <p>El Ministerio Público da cuenta sobre los resultados de la gestión funcional y administrativa.</p>

Fundamento: Si bien es pertinente contar con una norma que regule la transparencia y la rendición de cuentas como marcos generales que obliguen al Ministerio Público a generar información sobre el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como a difundir sus resultados —por ejemplo, mediante publicaciones institucionales o boletines estadísticos—, a fin de que los órganos de gobierno adopten decisiones informadas, se considera aconsejable reformular el texto planteado, en la medida en que los términos actualmente empleados no reflejan con precisión dicho propósito.

Asimismo, de la lectura de la disposición propuesta, resulta necesario distinguir con claridad entre los conceptos de **transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas**.

En ese contexto, debe permanecer este artículo; sin embargo, la nueva redacción propuesta presenta una formulación más concreta y vinculante. Al establecer que el Ministerio Público “da cuenta” de su gestión, se armoniza adecuadamente el enfoque de *accountability* (rendición de cuentas) con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, poniendo el acento en la obligación de resultado que debe caracterizar la gestión institucional

5.2.7. Del Artículo VIII. Principio de reserva

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo VIII. Principio de reserva</p> <p>Los fiscales, en el ejercicio de sus funciones, se abstienen de brindar información que pueda perjudicar los fines de la investigación, proporcionan información sobre los casos sometidos a su conocimiento, siempre que ello no afecte derechos fundamentales o contravenga la Ley. Estos alcances se extienden a los servidores del Ministerio Público en general, el marco de sus atribuciones y funciones.</p>	<p>Artículo VIII. Deber de información</p> <p>Los fiscales, en el ejercicio de sus funciones, se abstienen de brindar información que pueda perjudicar los fines de la investigación. Proporcionan información sobre los casos sometidos a su conocimiento, siempre que ello no afecte derechos fundamentales o contravenga la Ley. Estos alcances se extienden a los servidores del Ministerio Público en general, en el marco de sus atribuciones y funciones.</p>

Fundamento: El principio de reserva responde a un concepto de naturaleza procesal que en la LOMP puede prestar a confusiones. El cambio de enfoque de "Reserva" a "Deber de información" armoniza con el principio de publicidad del proceso penal y el derecho a la información. Reconoce que la regla general en un Estado Constitucional es la transparencia, manteniendo la reserva solo como excepción para proteger la investigación o derechos fundamentales.

En esta línea, la cláusula propuesta permite desarrollar técnicas de informática que garanticen la "anonimización" a través de la cual se podría cumplir con fortalecer el deber de transparencia, pero sin exponer los datos personales de los justiciables involucrados en un caso.

Finalmente, en un ánimo de que el texto permita una lectura más ágil, como una cuestión de redacción se supera el error material con el uso de la coma después del término "investigación" y se agrega la preposición "en" antes de la locución "el marco de sus atribuciones y funciones".

5.2.8. Del Artículo IX. Principio de jerarquía e independencia

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo IX. Principio de jerarquía e independencia</p> <p>El Ministerio Público tiene una estructura jerárquicamente organizada. Los fiscales son independientes en el ejercicio de sus funciones y actúan motivando racionalmente sus decisiones, las cuales se sujetan a los lineamientos e instrucciones institucionales.</p>	<p>Artículo IX. Principio de jerarquía e independencia</p> <p>Los fiscales están organizados de manera jerárquica. Están vinculados a los lineamientos e instrucciones institucionales, sin perjuicio de mantener su independencia en la conducción de la investigación, en el ejercicio de la acción y en la defensa de la legalidad.</p>

Fundamento: Este artículo debe mantenerse porque el principio de "jerarquía" reconoce la creación y mantenimiento de relaciones de subordinación al interior del Ministerio Público (concepción orgánica), con la finalidad de asegurar la actuación uniforme institucional. Es decir, "resguarda la unidad funcional respecto de los órganos que la conforman (fiscales supremos, fiscales superiores, fiscales provinciales)" (concepción funcional).

Desde esta última concepción, la "jerarquía" reconoce que en el Ministerio Público los superiores tienen la facultad de producir instrucciones que vinculan a sus inferiores, estando estos en el deber de cumplirlas cabalmente (art. 5 LOMP), sujeción que no supone la afectación del principio de autonomía interna que se mantiene incólume, en la medida de que las directrices se ajusten a derecho y no respondan a casos concretos.

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano señaló que "... los fiscales, individualmente considerados y cualquiera que sea su categoría dentro de la estructura organizativa del Ministerio Público gozan de autonomía externa, es decir, en relación con los demás poderes y órganos constitucionales del Estado. Pero también es necesario que se reconozca su autonomía interna, lo cual implica que las funciones que desempeñan conforme a Derecho han de realizarse dentro de un marco

exento de intervenciones ilegítimas de parte de otros funcionarios o particulares, e incluso de fiscales de mayor jerarquía...”⁴.

Visto así, el principio de “jerarquía” también es importante que se encuentre comprendido en el Título preliminar ya que orienta la función fiscal, tanto desde una concepción orgánica como funcional, pero dentro de una fórmula legal que, al mismo tiempo, no suponga una autorización plena para que el superior jerárquico pueda interferir en las decisiones que puedan adoptar los inferiores jerárquicos en atención a los casos concretos.

5.2.9. Del Artículo XI. Principio de celeridad y debida diligencia

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo XI. Principio de celeridad y debida diligencia</p> <p>Los fiscales ejercen sus funciones de manera célere y sin dilaciones injustificadas. De igual forma, los demás integrantes del Ministerio Público, en su desempeño funcional, actúan de modo coordinado, oportuno y eficiente, manteniéndose en alerta para dicho fin, con el objetivo de brindar un servicio de calidad que impacte positivamente en la sociedad.</p>	<p>Artículo XI. Principio de celeridad y debida diligencia</p> <p>Los integrantes del Ministerio Público ejercen sus funciones con la debida diligencia de manera célere y sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con los lineamientos de productividad y desempeño aprobados por el órgano competente.</p>

Fundamento: Este principio debe permanecer, sin embargo, debe entenderse que la celeridad no se reduce a una exigencia cuantitativa de rapidez, sino que debe entenderse como una manifestación de la debida diligencia en el ejercicio de la función pública, lo que implica actuar con oportunidad, coordinación y eficiencia, evitando dilaciones indebidas que afecten la finalidad de la investigación y la tutela de los derechos fundamentales. La integración de ambos conceptos en un solo principio permite superar una visión meramente formal del tiempo procesal, incorporando un estándar cualitativo de actuación funcional.

A partir de lo señalado, en caso se considere la necesidad de mantener esta disposición, se recomienda replantear la fórmula legal, de manera que el alcance de dicho principio trascienda a toda la institución en su totalidad, independientemente de la labor fiscal o administrativa de los integrantes del Ministerio Público, al mismo tiempo que se conecte la celeridad y debida diligencia con criterios objetivos que permitan evaluar la productividad como criterio de gestión para la mejor adopción de política pública institucional.

5.2.10. Del Artículo XIV. Principio de interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad funcional

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo XIV. Principio de interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad funcional</p>	<p>Artículo XI. Principio de interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad funcional</p>

⁴ Expediente n° 6204-2006-PHC/TC, Loreto

La actuación arbitraria de la función fiscal esta proscrita. Los fiscales, funcionarios y servidores son responsables de sus actos en el ejercicio de sus funciones	Los actos arbitrarios de los integrantes del Ministerio Público están proscritos y son pasibles de sanciones en el ámbito penal, civil y funcional.
---	--

Fundamento: Mantener este principio es importante porque el principio de interdicción de la arbitrariedad ha sido reconocido como un imperativo vinculante a todo organismo público, respecto del cual la actuación fiscal no es la excepción.

Desde esta perspectiva, la propuesta de incorporar expresamente dicho valor constitucional es imprescindible, más aún cuando muchas actuaciones del Ministerio Público pueden suponer afectación directa de ciertos derechos fundamentales, lo que guarda relación con el paradigma actual donde este poder del Estado no asume únicamente facultades postulatorias. Junto con ellas, también tiene prerrogativas decisorias como, por ejemplo, al momento de decidir la continuidad o no de las diligencias preliminares, aplicar algún principio de oportunidad, dar mérito a las investigaciones de prevención del delito, aperebrir a los justiciables y órganos de prueba para que cumplan sus órdenes dentro del ámbito de su función, entre otros.

Así, como dos caras de una misma moneda, el hecho de que hoy en día el Ministerio Público esté legitimado para adoptar decisiones sobre el fondo dentro del ámbito de sus competencias, naturalmente, conlleva el deber de que dichas decisiones estén exentas de todo atisbo de arbitrariedad.

Como consecuencia de ello, también se advierte la responsabilidad funcional que subyace al incumplimiento de dicho valor general, evidentemente, deberá ser desarrollado a través de las disposiciones de la materia.

En este punto, conviene no solo salvaguardar la función de contención que cumple la fórmula legal propuesta, sino fortalecer su alcance al vincular explícitamente el supuesto de hecho –la actuación arbitraria– con la responsabilidad que ello puede conllevar. Y es que al vincular la “responsabilidad” con el ejercicio de sus funciones, es apropiado señalar que los fiscales no son responsables por situaciones ajenas a su actuar, como puede ser el impacto mediático o político que sus decisiones puedan generar, especialmente en el ámbito de la justicia penal especialmente expuesto a mayores niveles de fragmentación social.

Por tanto, la modificación fortalece el principio de responsabilidad al explicitar que los actos arbitrarios son pasibles de sanciones "penal, civil y funcional". Esto evita la impunidad y se alinea con la Ley del Servicio Civil y la Ley de Carrera Fiscal, otorgando seguridad jurídica al ciudadano frente a cualquier eventual exceso de los operadores jurídicos.

5.2.11. Del Artículo XVII. Principio de automatización, el uso de la tecnología e interoperabilidad

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
Artículo XVII. Principio de automatización, el uso de la tecnología e interoperabilidad	Artículo XVII. Principio de interdicción de automatización, el uso de la tecnología Modernización e interoperabilidad

La actuación arbitraria de la función fiscal esta proscrita. Los fiscales, funcionarios y servidores son responsables de sus actos en el ejercicio de sus funciones	El Ministerio Público adopta y prioriza el uso de tecnologías digitales, e impulsa la gobernanza de datos y la interoperabilidad para facilitar el intercambio de información, observando las normas sobre ecoeficiencia.
---	---

Fundamento: Este principio debe permanecer porque la modernización tecnológica y la interoperabilidad no constituyen meros instrumentos de gestión administrativa, sino condiciones institucionales necesarias para el ejercicio eficaz de las funciones constitucionales del Ministerio Público, particularmente en un contexto de transformación digital del Estado.

En ese sentido, el principio de modernización e interoperabilidad, en tanto denominación propuesta, responde adecuadamente a la naturaleza orgánica, transversal y estructural del contenido normativo que se busca incorporar, lo que justifica su ubicación en el Título Preliminar de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Razones técnicas justifican la necesidad de mantener esta iniciativa como es la actual existencia de hasta tres sistemas informáticos distintos (sistema de gestión fiscal⁵, carpeta fiscal electrónica⁶ y bandeja fiscal⁷) que se suelen emplear al interior del Ministerio Público, lo que dificulta un fluido tráfico de información vinculado a los datos de gestión de los casos.

Por lo expuesto, y dado que la sumilla no refleja los alcances de la fórmula legal planteada se aconseja su sustitución del siguiente modo: “Principio de modernización e interoperabilidad”.

5.2.12. Del Artículo XIX. Prevalencia de las normas de este título

Texto de Anteproyecto	Fórmula legal propuesta
<p>Artículo XIX. Prevalencia de los artículos de este título</p> <p>Los principios que integran el presente título preliminar prevalecen sobre cualquier otra disposición de esta ley orgánica. Serán utilizados como fundamento de interpretación, principalmente, en el ámbito de la actuación fiscal, así como de las actividades y decisiones de gestión.</p>	<p>Artículo XIX. Prevalencia de los artículos de este título</p> <p>Los artículos que integran el presente título preliminar prevalecen sobre cualquier otra disposición de esta ley orgánica. Son utilizados como fundamento de interpretación, principalmente, en el ámbito de la actuación fiscal, así como de las actividades y decisiones de gestión.</p>

Fundamento: Considero que este principio debe mantenerse porque establece una cláusula de cierre en virtud de la cual se procura señalar normativamente que los principios del presente título preliminar tienen mayor rango que las disposiciones y demás principios que puedan encontrarse en los sucesivos capítulos de la Ley Orgánica.

⁵ Sistema integral de gestión institucional del Ministerio Público que tiene como objeto (i) el registro y control de casos y carpetas fiscales; (ii) la asignación de fiscales y despachos; (iii) seguimiento de plazos, actos fiscales y estados del proceso; (iv) generación de estadísticas, indicadores y reportes de gestión; y (v) soporte a modelos de despacho.

⁶ Es un expediente digital del caso penal equivalente al expediente físico.

⁷ Es una interfaz operativa de trabajo diario del fiscal y del personal del despacho fiscal.

Sin desconocer la importancia del Título Preliminar, pero al mismo tiempo reconociendo sus propios límites, corresponde señalar que la técnica legislativa no es la más acertada porque presupone ubicar en un mismo plano aquellos mandatos de optimización cuyo peso se determina en función de cada caso –estos son los principios– con las reglas jurídicas que conforman los demás apartados.

De ahí que, en un ánimo de salvaguardar la importancia del Título Preliminar, se recomienda una fórmula legal que reconozca la función interpretativa o hermenéutica de vital importancia para el operador, pero sin que ello importe establecer apriorísticamente la preeminencia general de los principios estudiados frente a otros que, eventualmente, ni siquiera hayan sido materia de análisis por la presente comisión.

En conclusión, la propuesta de modificación de la fórmula legal no tiene por objeto suprimir estos principios, sino fortalecerlos desde una perspectiva técnica, a fin de evitar ambigüedades y asegurar su adecuada compatibilidad con el marco constitucional.

5.3. Artículos que se recomiendan suprimir

Finalmente, se recomienda la **supresión de seis principios**, no porque carezcan de valor normativo, sino porque ya se encuentran regulados en otros cuerpos legales, resultan redundantes o no corresponde que sean desarrollados como principios orgánicos del Ministerio Público.

En efecto, del análisis del texto prelegislativo se ha advertido la incorporación de determinados principios cuya naturaleza normativa, funcional y sistemática suscita cuestionamientos desde la perspectiva de la técnica legislativa, la gestión pública y el diseño institucional de los organismos constitucionales autónomos.

En atención a ello, a continuación, se exponen las razones que sustentan la recomendación de su respectiva eliminación.

5.3.1. Del Artículo XII. Principio de respeto a la víctima y trato humano

Texto del Anteproyecto
“Artículo XII. Principio de respeto a la víctima y trato humano El Ministerio Público orienta sus acciones teniendo en cuenta los intereses de la víctima. En casos vinculados a víctimas en situación de vulnerabilidad, actuarán con diligencia reforzada, aplicando, según el caso, el enfoque de derechos humanos, interculturalidad, género u otro que sea pertinente”.

Fundamento: La supresión se justifica porque la protección a la víctima y el enfoque de género están regulados detalladamente en leyes especiales (como la Ley N° 30364) y en el CPP de 2004.

Como se mencionó anteriormente, el Título Preliminar no debe convertirse en un catálogo de derechos o estándares de atención, sino en un marco axiológico de organización institucional.

En cuanto a las razones específicas, debe advertirse que el aludido principio requiere o exige desarrollo operativo, implementación de protocolos, enfoques diferenciados (género, niñez, interculturalidad), aspectos que exceden el nivel de abstracción propio del Título Preliminar y corresponden, en todo caso, evaluarlos en los capítulos funcionales de la LOMP, normativa especializada o la reglamentación administrativa.

Del mismo modo, que no se contemple en el Título Preliminar dicho principio no niega su existencia ni su importancia porque, en cualquier caso, en cuanto en el art. III se acogió la propuesta del principio de legalidad en cuya una de sus acepciones obliga al Ministerio Público a ejercer sus prerrogativas de conformidad con la Constitución Política cuyo artículo primero consagra “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad con el fin supremo de la sociedad y del Estado” dentro de la cual, naturalmente, también se encuentra la víctima como cualquier otro justiciable.

5.3.2. Del Artículo XIII. Principio del rol social

Texto del Anteproyecto
“Artículo XIII. Principio del rol social El Ministerio Público, es una institución de servicio a la sociedad, ejerce sus funciones en su representación y actúa como defensor de la legalidad a fin de mantener el orden jurídico”.

Fundamento: Las funciones de “defensor de la legalidad” y “representante de la sociedad” ya se encuentran comprendidas en el perfil constitucional del Ministerio Público, conforme al artículo 159 de la Constitución Política. Asimismo, la noción de “rol social” ha sido recogida en el artículo VI del anteproyecto, lo que evidencia que su contenido no resulta ajeno al marco normativo vigente.

No obstante, la formulación del “rol social” como principio autónomo en el artículo XIII plantea un problema de técnica legislativa para su ubicación en el Título Preliminar, en la medida en que se trata de una categoría excesivamente amplia y abierta, más cercana a una declaración sobre la identidad institucional que a un principio jurídico dotado de efectos normativos concretos en la actuación fiscal.

En efecto, el “rol social” corre el riesgo de convertirse en una fórmula retórica susceptible de interpretaciones disímiles: para algunos, podrá significar mayor severidad; para otros, mayor cercanía con la víctima; y para otros, una mayor eficacia punitiva. Esta elasticidad conceptual debilita su aptitud como parámetro de control y, en la práctica, puede llegar a legitimar actuaciones expansivas precisamente en ámbitos donde se requiere mayor contención institucional.

Adicionalmente, su configuración como principio autónomo puede generar tensiones innecesarias con garantías fundamentales, al activar una expectativa social de resultados —perseguir, acusar, sancionar— que no siempre resulta compatible con el estándar constitucional derivado de la presunción de inocencia.

En ese sentido, podría interpretarse como un mandato de desempeño orientado a satisfacer demandas sociales inmediatas, cuando el verdadero rol constitucional del Ministerio Público es la defensa de la legalidad y del interés público jurídicamente tutelado, lo que comprende, en igual medida, evitar imputaciones infundadas y sostener una persecución penal respetuosa de los derechos fundamentales.

Por tales razones, la idea del rol social del Ministerio Público —que actúa en nombre de la sociedad, pero dentro de los márgenes del Estado constitucional de derecho— encuentra una integración más rigurosa dentro del principio de integridad, en tanto este permite orientar la interpretación de sus atribuciones con sujeción al interés público y no a intereses individuales o particulares, evitando así lecturas expansivas carentes de sustento constitucional.

5.3.3. Del Artículo XV. Principio de motivación

Texto del Anteproyecto

“Artículo XV. Principio de motivación

Los fiscales tienen la obligación de motivar las decisiones o pronunciamientos que emitan, bajo responsabilidad, salvo las excepciones previstas en la ley”.

Fundamento: La motivación de las resoluciones es una garantía constitucional del debido proceso, prevista en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución Política, y constituye una exigencia de validez de los actos procesales. No se trata, por tanto, de un principio organizativo del Ministerio Público, sino de un deber inherente a la función fiscal, cuyo desarrollo normativo corresponde al ámbito procesal y constitucional, y no al de la Ley Orgánica.

En consecuencia, al tratarse de un principio general del proceso, de naturaleza procedimental y aplicación transversal, cuya regulación ya se encuentra prevista en la Constitución y en el Código Procesal Penal, se recomienda suprimir este principio de la propuesta formulada en el anteproyecto.

5.3.4. Del Artículo XVI. Principio de integración

Texto del Anteproyecto

“Artículo XVI. Principio de integración

Los fiscales en el ejercicio de sus funciones suplen vacíos y deficiencias normativas aplicando los principios generales del derecho y cuando corresponda, reconocen los instrumentos internacionales, el derecho consuetudinario y la jurisdicción especial constitucionalmente establecida”.

Fundamento: No es una particularidad del Ministerio Público, sino un mandato general para todo operador de justicia. Este principio corresponde a la Teoría General del Derecho y ya se encuentra regulado en el Art. 139° inc. 8 de la Constitución y se hace mención en el Artículo VIII del Título Preliminar del Código Civil (no dejar de administrar justicia por vacío legal).

5.3.5. Del Artículo XVII. Principio de identidad lingüística

Texto del Anteproyecto

“Artículo XVII. Principio de identidad lingüística

Las actuaciones que realicen los fiscales se efectúan en castellano. Cuando el idioma o dialecto del ciudadano sea otro, las actuaciones se realizan ineludiblemente con la presencia de intérprete. Por ningún motivo se impide el uso del idioma o del dialecto nativo”.

Fundamento: El derecho a la identidad lingüística constituye un derecho fundamental plenamente garantizado por el artículo 2, inciso 19, de la Constitución Política y por el Nuevo Código Procesal Penal, en especial en lo relativo al derecho a contar con intérprete. En tal sentido, su reiteración en la Ley Orgánica del Ministerio Público resulta innecesaria, pues no se trata de un principio organizativo de la institución, sino de un derecho subjetivo de aplicación inmediata.

Asimismo, al exigir una regulación de carácter procedimental —disponibilidad de intérpretes, asignación de recursos humanos y logísticos, y políticas de acceso a la justicia—, su adecuado desarrollo normativo no puede quedar reducido a un enunciado abstracto en el Título Preliminar, sino que debe realizarse a través de normas funcionales y disposiciones reglamentarias específicas.

Por ello, se recomienda su exclusión del Título Preliminar, no como una forma de desprotección, sino precisamente para asegurar una tutela más efectiva y garantista de este derecho en los ámbitos normativos que resultan verdaderamente idóneos.

5.3.6. Artículo XX. Perfil del fiscal

Texto del Anteproyecto

“Artículo XX. Perfil del fiscal

El perfil del fiscal está constituido por el conjunto de capacidades y cualidades personales y profesionales que aseguran que, en el ejercicio de sus funciones, los fiscales respondan idóneamente a los roles constitucionales de defensa de la legalidad, de los intereses públicos tutelados por el derecho, de representación de la sociedad en juicio y de investigación del delito”.

Fundamento: El perfil del fiscal (requisitos, cualidades, capacidades) es materia propia de la Ley de la Carrera Fiscal. Igualmente, esta disposición se encuentra prevista en el principio de integridad.

Por tanto, el perfil del fiscal no debería ubicarse en el Título Preliminar porque su contenido no cumple la función típica de un principio rector. Pues, en un título preliminar, las normas están llamadas a fijar criterios generales de interpretación y estándares transversales de actuación institucional, con vocación de orientar y limitar el ejercicio de funciones, en cualquier caso.

El perfil, en cambio, no es un estándar de actuación, sino una cláusula de descripción y habilitación: enuncia un conjunto de capacidades y cualidades personales y profesionales, lo que lo aproxima más a una regla de organización de la función, de carrera fiscal y de gestión de recursos humanos que a un principio jurídico.

Por su naturaleza, puede desarrollarse de mejor forma mediante reglamentos y políticas de gestión en torno al principio de integridad estudiado y sin forzar al Título Preliminar a contener materias propias de carrera y gestión administrativa.

Finalmente, consideramos que mantenerlo en la Ley Orgánica generaría dispersión normativa. Por técnica legislativa, los temas de acceso, perfil y permanencia deben concentrarse en la ley de carrera especial.

En conclusión, los principios que se proponen eliminar atienden a un criterio de técnica legislativa orientado a evitar duplicidades normativas y a preservar la coherencia sistemática del Título Preliminar. En esa línea, la reforma no persigue una ruptura con el diseño institucional vigente, sino un equilibrio entre continuidad y mejora normativa: mantener lo que funciona adecuadamente, perfeccionar aquello que puede fortalecerse y suprimir lo que resulta innecesario como principio orgánico del Ministerio Público.

6. La propuesta de incorporación: principio de coordinación y colaboración interinstitucional

Texto del Anteproyecto

“Artículo. Principio de coordinación y colaboración interinstitucional

El Ministerio Público actúa bajo el principio de coordinación y colaboración interinstitucional, articulando su actuación con las entidades vinculadas a sus funciones, a fin de asegurar una respuesta estatal coherente, eficaz y constitucionalmente compatible.

Fundamento: Se propone incorporar el principio de coordinación y colaboración interinstitucional a partir del informe alcanzado por el comisionado del Ministerio del Interior, doctor Jorge Luis García Esquerre, considerando el nuevo marco de reorganización funcional introducido a partir de las precisiones efectuadas por el Tribunal Constitucional en la sentencia 150/2025.

Dicha incorporación no responde a una innovación meramente declarativa, sino a la necesidad de reconocer normativamente un estándar de coordinación y articulación interinstitucional, pero que, al mismo tiempo, no se limite al ámbito de las investigaciones penales, sino que, además, involucre los demás ámbitos de actuación del Ministerio Público donde es imprescindible la colaboración de otros órganos constitucionales o dependencias adscritas a los respectivos ministerios.

Con todo ello, así como se busca establecer un estándar de coordinación que permita el desarrollo posterior de los criterios relevantes advertidos por el Tribunal Constitucional en su sentencia 150/2025 sobre la conducción de la investigación “desde su inicio”, precisando que dicha conducción comprende, entre otros aspectos, autorizar la apertura, orientar, guiar, supervisar y controlar jurídicamente la actuación investigativa, sin que ello implique necesariamente la ejecución directa de todos los actos materiales en la etapa preliminar en sede penal; dicha iniciativa también se propone en respuesta a otros aspectos medulares donde no están suficientemente establecidos los niveles de coordinación que debe existir entre el Ministerio Público y el Poder Judicial –en lo concerniente a la necesidad de desarrollar criterios de interoperatividad–, INPE –en lo concerniente al traslado o custodia de internos–, entre otros.

7. Conclusiones

El texto cumple el estándar del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa nº 007-2022-JUS, específicamente del artículo 20 que a la letra dice que: “El título preliminar contiene los principios generales que inspiran el objeto, finalidad y ámbito de aplicación de la propuesta normativa. Su uso es excepcional. La mención “TÍTULO PRELIMINAR” se escribe de forma centrada, en letra mayúscula y negrita. Los artículos que forman parte del título preliminar se expresan con números romanos, seguido de punto y espacio en blanco, y se acompaña de un epígrafe. Todo en negrita. Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluyen en el Título Preliminar.”

Mediante el presente informe, se propone una adaptación de las funciones y estructura organizacional del Ministerio Público al marco constitucional y convencional vigentes pautados desde la vigente Constitución Política de 1993.

El título preliminar busca garantizar un servicio fiscal más eficiente y cercano al ciudadano. Las disposiciones que la contienen, en consecuencia, responden a dicho fin y a las pautas previstas en el art. 106 de la Constitución Política.

En contrapartida con ello, sostener que algunas disposiciones no deben estar comprendidas en el título preliminar no significa negar su importancia o que estemos sugiriendo eliminarlas de todo el anteproyecto de LOMP, más aún cuando el presente grupo de trabajo se ha limitado a estudiar exclusivamente cada disposición contenida en el título preliminar del anteproyecto.

Finalmente, independientemente de los términos técnicos contenidos en el presente informe, es preciso indicar que este proceso inicia en el propio Ministerio Público a través de una propuesta técnica que posteriormente será sometida a la Junta de Fiscales Supremos quienes, de acuerdo a nuestro ordenamiento, son los facultados con iniciativa legislativa para remitir el proyecto de ley que se formule ante el Poder Legislativo para su aprobación formal, consolidando una reforma institucional fundamental para el sistema de justicia.

8. Recomendaciones

Se sugiere que el presente estudio sea remitido a los integrantes de la Comisión Encargada de elaborar el proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público.

Que a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Encargada de elaborar el proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público se recojan los aportes de los integrantes de la comisión, tomando en consideración los plazos impuestos en la resolución de creación de la referida Comisión.

9. Bibliografía

- Angulo Arana, P. (2007). La función del fiscal. Estudio comparado y aplicación en el caso peruano. El Fiscal en el proceso penal. Lima: Juristas.
- Chiavari, M. (2006). El Ministerio Público en Italia como responsable de la investigación preliminar. En V. (. Gimeno Sendra, El Ministerio Fiscal director de la Instrucción. Madrid.
- Damaska, M. (1986). Las caras de la justicia y el poder del Estado. Análisis comparado del proceso legal. Editoria Jurídica de Chile.
- Gálvez Villegas, T. (2010). El Ministerio Público. Visto a través de los dictámenes, resoluciones y otras decisiones de la Fiscalías Supremas. Lima: Juristas.
- Horvitz Lennon, M. I., & López Masle, J. (2002). Derecho procesal penal chileno (Vol. I). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Nieva Fenoll, J. (2016). La razón de ser la presunción de inocencia. InDret Revista para el análisis del Derecho.
- Palomino Manchego, J., & Paiva Goyburu, D. (2022). La jurisdicción constitucional peruana: la importancia del título preliminar. Revista Peruana de Derecho Constitucional(14), 84-101.

Páucar Chappa, M. (2014). El rol del fiscal en la investigación del delito de lavado de activos. En J. Hurtado Pozo, Ministerio Público y proceso penal. Anuario de Derecho Penal 2011-2012. Lima: PUCP.

CAPÍTULO II

Informe:

Análisis del apartado “Disposiciones generales” y “Sección segunda: Órganos del Ministerio Público” del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

Fdo. Arsenio Oré Guardia⁸

Fdo. José Luis Rivera Villanueva⁹

⁸ Miembro de la Comisión encargada de la elaboración del proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

⁹ Miembro alterno del sr. Arsenio Oré Guardia

Informe preliminar: Análisis del apartado “Disposiciones generales” y “Sección segunda: Órganos del Ministerio Público” del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

1. Propósito y alcance del informe

El presente informe se elaboró atendiendo a la indicación de que el texto del anteproyecto que viene discutiéndose en estas seis sesiones está sujeto a una revisión integral posterior.

En este contexto, someto a vuestra consideración algunas observaciones relativas a la fórmula legal inicialmente propuesta, las cuales deberán interpretarse en base a los resultados de los debates sostenidos con relación al articulado que integrará la futura Ley Orgánica del Ministerio Público.

En tal sentido, habiéndose efectuado hasta el momento el análisis del apartado “Disposiciones generales” y de la “Sección segunda: Órganos del Ministerio Público”, el presente informe se circunscribe al examen de dichos aspectos.

El objetivo del informe es anticipar cuestiones técnicas o interpretaciones que, debe ser oportunamente consideradas, podrían contribuir a fortalecer la solidez normativa del proyecto de ley.

2. Introducción

Un primer acierto de esta iniciativa, promovida a partir de la Resolución 3578-2025-MP-FN, consiste en que, a diferencia del D. Leg. n° 52 –promulgado en ejercicio de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo–, la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público será expresión de la preocupación institucional del principal afectado por la iniciativa legislativa: el propio Ministerio Público.

Esta circunstancia importa, al mismo tiempo, asumir una cuota de responsabilidad, la cual se ha decidido afrontar acertadamente al conformar una comisión encargada de elaborar el proyecto a partir de iniciativas anteriores, con la intervención de los señores fiscales y diversos especialistas procedentes de instituciones públicas vinculadas al sector justicia, así como de la academia que forma parte de la sociedad civil.

Así pues, además de procurar una herramienta legislativa suficientemente legitimada, esta iniciativa también exige identificar los límites propios de una Ley Orgánica frente a las denominadas leyes generales de organización administrativa, en un ánimo de anticipar eventuales cuestionamientos respecto de tan gravitante reforma, cuyo objeto es adaptar la organización del Ministerio Público a las exigencias contemporáneas derivadas de los artículos 158 y 159 de la Constitución Política.

Identificada esta distinción, corresponde continuar con el análisis de la coherencia que debe existir entre las disposiciones materia de análisis que serán contenidas por una Ley Orgánica con relación al documento “Criterios orientadores fundamentales para la formulación normativa de la Ley Orgánica del Ministerio Público” socializado al inicio de las presentes sesiones.

3. Precisión conceptual: ¿Ley orgánica o ley general de organización administrativa?

En la jurisprudencia constitucional se han identificado dos instrumentos normativos que presentan ciertas similitudes, motivo por el cual es preciso identificar las diferencias de cada uno de ellos.

En efecto, si bien ambos instrumentos legales tienen como finalidad establecer pautas de organización y funcionamiento de una institución pública, a decir del Tribunal Constitucional, conviene identificar los límites de cada uno.

De un lado, se encuentra la Ley Orgánica sancionada en el art. 106 de la Constitución. A partir de dicha opción adoptada por el Poder Constituyente –continúa el Tribunal Constitucional–, se desprende que la Ley Orgánica está sujeta a limitaciones de carácter material y formal.

La limitación material consiste en el principio de reserva de Ley Orgánica, en virtud del cual el legislador solo puede ejercer sus facultades legiferantes respecto de las instituciones que expresamente hayan sido sancionadas como tal por el Poder Constituyente, o respecto de aquellos órganos que, por extensión, cumplen un rol constitucionalmente equivalente a los regulados expresamente; mientras que la limitación formal consiste en que la aprobación de una Ley Orgánica solo se produce por una votación en mayoría simple del total de parlamentarios del Congreso.

Por su parte, las leyes generales de organización administrativa son instrumentos normativos que pueden ser aprobados por el Congreso respecto de las instituciones no comprendidas dentro del principio de reserva de ley orgánica, pero sin la exigencia indicada respecto de las leyes orgánicas sancionada en el art. 106 de la Constitución Política.

Lo señalado no implica sostener la existencia de primacía de una ley sobre la otra. Por el contrario, a consideración del Tribunal Constitucional, la relevancia de su distinción radica en la necesidad de limitar el ejercicio del poder legislativo de manera que aquellos supuestos que puedan alterar la organización de las instituciones o poderes expresamente mencionados en la Constitución solo sea posible luego de cumplir con las exigencias especiales indicadas, tal y como lo ha destacado en el **EXP. N.º 047-2004-AI/TC, al explicar que si una ley regula materias propias de una ley orgánica (reserva material) pero no se aprobó con la mayoría calificada (requisito formal), aquella es inconstitucional.**

De lo señalado se advierte una doble limitación que requiere ser escrupulosamente observada. Y es que, así como el uso de la Ley Orgánica impone los límites constitucionales expresamente señalados en el art. 106 de la Constitución, de manera que a través de esta “...no es posible legislar otras materias que las [reguladas en dicha disposición]”¹⁰; también resulta que un reglamento aprobado por la resolución que sea sólo podría resultar inconstitucional en el supuesto de que, sin ostentar la categoría de ley orgánica, se hubiese ocupado de una materia reservada a ésta. En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que dicha inconstitucionalidad, de existir, “... no derivaría de su incompatibilidad con alguna ley orgánica (infracción indirecta de la Constitución), sino [de su contradicción] con el artículo de la Constitución que hubiese reservado la materia a ley orgánica (infracción directa de la Constitución)”¹¹.

¹⁰ EXP N.º 00014-2002-AI/TC, f.j. 10.

¹¹ EXP. N.º 00013-2009-PI/TC, f.j.13.

4. De las disposiciones generales

Las **disposiciones generales** de la ley orgánica constituyen el marco introductorio que delimita el alcance y propósito de la norma. Según la técnica legislativa y la estructura de leyes debe contener los siguientes elementos fundamentales:

- **Objeto de la Ley:** Define la finalidad específica de la norma y qué busca regular o crear.
- **Ámbito de Aplicación:** Determina a quiénes obliga la ley (sujetos) y en qué territorio o situaciones tiene vigencia.
- **Naturaleza y Fines:** En el caso de entidades, establece su carácter jurídico (autonomía, personería) y su misión institucional.
- **Definiciones:** Clarificación de términos técnicos o conceptos clave utilizados a lo largo del articulado para evitar ambigüedades.

Las disposiciones generales de la norma exigen que las definiciones se redacten con la mayor precisión posible evitando el uso de términos vagos o ambiguos o que dificulten la comprensión de lo expresado. Las disposiciones generales contienen también los principios aplicables a la materia regulada y demás preceptos necesarios para su adecuada comprensión y aplicación.

En esta línea, y continuando con el análisis realizado respecto del título preliminar, en lo sucesivo corresponde realizar las siguientes apreciaciones y/o observaciones:

5. Análisis del articulado de la Sección Primera de las disposiciones generales

El apartado de “Disposiciones generales” está conformado por veinte artículos. Al respecto, y sin perjuicio de las sesiones ya realizadas, ponemos a vuestra disposición los siguientes comentarios y/o sugerencias.

5.1. Del Artículo 2. Finalidad

Texto de Anteproyecto

“Artículo 2. Finalidad

La presente Ley Orgánica tiene por finalidad regular las atribuciones constitucionales del Ministerio Público, el ejercicio de la función fiscal, así como las funciones de gobierno y administración de la Institución. Establece los principios rectores de la actuación del Ministerio Público y funcionamiento de sus diferentes órganos, así como los deberes y derechos de los fiscales, del personal administrativo y del personal de apoyo a la función fiscal”.

Análisis: De la lectura del artículo se aprecia que la fórmula legal cumple con el estándar de elaboración de normas dispuesto en la ley marco para la producción y sistematización legislativa (Ley n.º 26889).

Sin embargo, conviene hacer una acotación respecto de la conveniencia o no de comprender dentro de esta disposición, que un fin de la Ley Orgánica del Ministerio Público también sea regular “...los deberes y derechos...del personal administrativo y del personal de apoyo a la

función fiscal” en el mismo plano de los otros fines prescritos que tienen expresa cobertura constitucional.

La labor del personal administrativo y del personal de apoyo a la función fiscal es de suma importancia, más aún cuando la oportunidad con que ellos se desenvuelven tiene incidencia directa en la efectividad de las actuaciones fiscales o en la protección de los propios funcionarios. Basta poner como ejemplo la importante labor del servicio de notificación fiscal o de seguridad cuya eventual omisión puede afectar la efectividad de las decisiones fiscales o exponer la propia integridad del fiscal.

Sin embargo, al ser posible que dichas funciones, incluso, puedan ser tercerizadas, de ello se colige que, sin desmerecer su importancia, el servicio que prestan no hace parte del núcleo esencial de las funciones y atribuciones del Ministerio Público sancionadas en la Constitución Política (art. 158 y 159 Const.), más aún cuando la actuación de aquellos encuentra cobertura normativa en la Ley Servir (Ley n.º 300057) que regula los derechos, deberes, línea de carrera, régimen disciplinario entre otros, aplicable al personal administrativo y de apoyo a la función fiscal; en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (D.Leg. n.º 276); o en resoluciones que puedan adoptarse al interior de la propia entidad.

Llegado a este punto, si bien la mención de la expresión materia de comentario no afecta la constitucionalidad de la Ley Orgánica¹², conviene recomendar que esta se mantenga en términos genéricos o, en su caso, se realice una remisión en el apartado correspondiente a la legislación de la materia o a los órganos de gobierno con facultades para delimitar los alcances de los derechos y deberes del personal administrativo.

Del mismo modo, al no guardar relación directa con el núcleo medular de las funciones y atribuciones del Ministerio Público sancionadas en la Constitución Política, luego se tiene que una eventual eliminación de la fórmula legal tampoco afectaría la constitucionalidad de la ley orgánica en gestación.

5.2. Del Artículo 3. Definición y funciones

Texto de Anteproyecto

“Artículo 3. Definición y funciones

El Ministerio Público es un organismo constitucional autónomo encargado de velar por la preservación del Estado Constitucional de Derecho y ejerce la función fiscal persecutora y preventiva del delito. Goza de autonomía funcional, administrativa, económica, financiera y disciplinaria. No se encuentra subordinado a

¹² En este punto, el Tribunal Constitucional señaló que una eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley orgánica ha infringido el art. 106 de la Constitución “(a) porque una ley ordinaria carece de competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o (b) porque pese a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con la mayoría exigida por el art. 106 de la Constitución” Exp. n.º 00023-2008-PI/TC (cons. 11).

A partir de ello, se advierte que si una Ley Orgánica regula aspectos que trasciendan a sus límites materiales, su consecuencia no será la inconstitucionalidad; sino que su tratamiento será como la de una ley ordinaria, así haya sido aprobada por más de la mitad del total de parlamentarios.

Entre otros, este es el caso de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Ley de Partidos Políticos, contexto en el cual el Tribunal Constitucional aprovechó en aclarar, además, que si bien la aprobación de la Ley Orgánica de Elecciones siguió las pautas previstas en el art. 106 de la Constitución, de ello no se concluye automáticamente que todas las disposiciones de aquella ley tengan dicho carácter cuando varias de estas se han pronunciado respecto de materias ajenas al principio de reserva de ley orgánica (exp. n.º 0003-2006-PI/TC, cons. 23).

ningún poder ni institución del Estado. El presupuesto asignado al Ministerio Público no será menor al cuatro por ciento (4%) del Presupuesto Nacional”.

Análisis: Aun cuando se aconseja suprimir la expresión “El Ministerio Público es un organismo constitucional autónomo” por ser redundante respecto del art. I del Título Preliminar del presente anteproyecto; en caso de mantener la fórmula legal, se aconseja sustituir el término “organismo” por “órgano” con el objeto de mantener coherencia respecto de la mencionada disposición. También se aconseja suprimir “Goza de autonomía funcional, administrativa, económica, financiera y disciplinaria. No se encuentra subordinado a ningún poder ni institución del Estado” por la misma razón.

En segundo lugar, siendo que la aprobación de la presente ley se procura promover dentro de los términos del art. 106 de la Constitución, se aconseja modular la función de “preservación del Estado Constitucional de Derecho”, de manera que su lectura no suscite un cuestionamiento por lo amplio del término empleado.

Así pues, si bien destacamos el importante rol que cumple el Ministerio Público, tal y como así también lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en este extremo; al advertir que las leyes orgánicas se rigen por el principio de reserva de ley orgánica en virtud del cual no se pueden crear nuevas competencias más allá de las reguladas en la Constitución, mediante una ley orgánica sí se puede establecer normas de desarrollo funcional de las atribuciones explícita o implícitamente contenidas en la Constitución Política.

En consecuencia, en un ánimo de evitar tal cuestionamiento se recomienda modular la fórmula legal haciendo expresa referencia a la separación de los poderes consagrada en el art. 44 de la Constitución Política, de manera que la fórmula legal sería, en este extremo, como sigue:

“El Ministerio Público es un **órgano** constitucional encargado de velar por la preservación del Estado Constitucional de Derecho ...**dentro del marco de la separación de poderes...**”.

En tercer lugar, es preciso observar y, si corresponde, mejorar la fórmula legal respecto a la función de “prevención del delito”, habida cuenta de las eventuales observaciones que su redacción puede despertar, tal y como ha dado cuenta de ello el Cnel. García Esquerres en los informes remitidos a la Comisión¹³.

Al respecto, sin desmerecer la importante labor que ha asumido el Ministerio Público en esta materia desde los noventa, con ocasión de la creación de las fiscalías de prevención del delito¹⁴ mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N. 046 -90-MP-FN, emitida el 30 de enero de 1990, al punto que el año pasado se consolidó una visión operativa y estratégica, definiendo los principios de actuación y procedimientos de amplitud nacional¹⁵; en cumplimiento de las

¹³ Esta observación es transversal. En consecuencia, lo señalado respecto del riesgo de regular la función preventiva en los términos planteados en el anteproyecto se extienden, además del art. 3, en los arts. 5, 7, 9 y 16 del anteproyecto materia de análisis.

¹⁴ Dichas fiscalías fueron creadas por Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 046-90-MP-FM, emitida el 30 de enero de 1990.

¹⁵ Ver Resolución N.º 410-2025-MP-FN, emitida el 12 de febrero del 2025.

resoluciones del Tribunal Constitucional¹⁶, mantener esta función en los términos planteados puede despertar cuestionamientos de inconstitucionalidad, habida cuenta de que mediante una Ley Orgánica se estaría creando funciones y competencias no reguladas en la Constitución respecto del Ministerio Público, a diferencia del art. 166 de la Constitución que prescribe “La Policía Nacional [...] **previene**, investiga y combate la delincuencia”.

No obstante, al advertir que la labor de la fiscalía de prevención bajo el amparo del art. 1 del D. Leg. N.º 52 ha sido objeto de una progresiva evolución y creciente legitimación en materias de prevención de delitos ambientales, trata de personas o delitos contra el orden público, entre otros, al intervenir de manera coordinada con la Policía Nacional del Perú, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutrán) y autoridades de transporte y fiscalización laboral (Sunafil), entre otros; es aconsejable considerar que, en caso de mantener dicha atribución en la Ley Orgánica del Ministerio Público, puede presentarse una discusión desde su constitucionalidad, la cual solo podría resolverse a través de una pendiente reforma constitucional que debería promoverse llegado el momento.

En quinto lugar, es preciso llamar la atención en el impacto que puede suponer establecer un porcentaje estanco como mínimo a observar en una Ley Orgánica. No solo por cuanto una regla en tales términos podría significar afectar la discrecionalidad y racionalidad que la entidad competente tiene para definir el modo en cómo debe establecerse el presupuesto público, sino también debido a la falta de explicación de la cifra planteada, lo que podría despertar inquietudes en el sentido de por qué no consignar 2%, 3% u otra cifra distinta.

A partir de ello, y al advertir que el porcentaje proyectado es casi cuatro veces superior al porcentaje del presupuesto nacional destinado al Ministerio Público según consulta amigable del presupuesto institucional de apertura¹⁷, se recomienda que, en caso se mantenga la fórmula legal, esta iniciativa se independice y esté acompañada de una justificación financiera y objetiva que no sea objetable o, en caso de modular la fórmula, emplear términos que supongan el deber de las entidades públicas de reducir la actual brecha financiera.

Fórmula legal propuesta

“Artículo 3. Definición y funciones

“El Ministerio Público es un **órgano** constitucional encargado de velar por la preservación del Estado Constitucional de Derecho **dentro del marco de la separación de poderes**. Ejerce la función fiscal persecutora y preventiva del delito dentro de los límites de la presente ley.

“Artículo _____. Del presupuesto público

El presupuesto asignado al Ministerio Público **deberá ser incrementado progresivamente cada año hasta cerrar la brecha financiera**”.

¹⁶ Exp. n.º 0022-2004-AI/TC (cons. 14); exp. n.º 00013-2009-PI/TC (cons. 12).

¹⁷ <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

5.3. Del Artículo 4. Denominación

Texto de Anteproyecto

“Artículo 4. Denominación

La denominación fiscal o fiscales, sin especificar su nivel, designa a los magistrados del Ministerio Público, excepto al Fiscal de la Nación, a quien se le nombra siempre en estos términos. La denominación Fiscalía designa a los órganos funcionales del Ministerio Público”.

Análisis: La opción adoptada por el Poder Constituyente de 1993 fue reservar el término “magistrado” para los funcionarios públicos que ejercen función jurisdiccional y, en más de una ocasión, refiriéndose con dicho término a los magistrados supremos.

En contraste, en la Constitución se utiliza el término “fiscal” para referirse al Fiscal de la Nación (art. 41, 80, 100, 155, 158, 203), a los fiscales supremos (art. 39, 99, 154.3, 158, 179.2 Const.), fiscales superiores (art. 147 Const.), a los fiscales en general (art. 154, 201 Const.) así como para calificar el tipo de denuncia (art. 100 Const.).

De hecho, mientras en el art. 158 de la Constitución alude a los fiscales bajo la denominación “miembros del Ministerio Público”; en el art. 147 del mismo cuerpo normativo reserva expresamente el término “magistrado” para aquellos funcionarios procedentes de la Corte Superior que postulan a la Corte Suprema. En contraste, cuando se trata de funcionarios de igual rango procedentes del Ministerio Público que se encuentran habilitados para postular a dicho cargo, la Constitución utiliza el término “Fiscal Superior”.

Lo señalado sugiere que el uso del término “magistrado” en la experiencia nacional, si bien no tiene respaldo directo en la opción política adoptada por la Constitución, responde al modo en que los propios funcionarios del Ministerio Público se autoidentifican, generando un uso social e institucional que el legislador no puede desconocer.

De hecho, al advertir que, como consecuencia de la reforma, se ha conferido a los fiscales un conjunto de facultades decisorias que supera el paradigma vigente al momento de la promulgación del D. Leg. 52 o incluso el existente cuando se aprobó la Constitución de 1993, periodo en el cual sus atribuciones se limitaban fundamentalmente a funciones postulatorias y dictaminadoras. En la actualidad, por el contrario, los fiscales se encuentran obligados –cuando corresponda por imperio de la Ley– a adoptar decisiones con incidencia directa en la culminación de la persecución penal o en la composición de conflicto.

Desde esta perspectiva, es saludable que por Ley Orgánica se sincere el discurso normativo, de manera que, en coherencia con la realidad jurídica vigente y las naturales exigencias sociales contemporáneas, se reconozca que los fiscales no solo sean funcionarios titulares de la acción penal, sino que también ejercen funciones de mediación o decisión dentro del ámbito de competencias previstas por la legislación de la materia.

Finalmente, debe precisarse que, aun cuando en la actualidad los fiscales ejercen facultades decisorias, el uso del término “magistrado” continúa empleándose en un sentido genérico, esto es, como referencia a aquella autoridad con potestad suficiente para decidir un caso concreto,

sin que dichas decisiones puedan equipararse a las sentencias ni a los efectos jurídicos propios de la función jurisdiccional, la cual es una prerrogativa exclusiva y excluyente del Poder Judicial de conformidad con el art. 139 de la Constitución.

5.4. Del Artículo 5. Tareas de la actividad fiscal moderna

Texto de Anteproyecto

“Artículo 5. Tareas de la actividad fiscal moderna

Constituyen tareas propias de la actividad fiscal moderna:

1. La participación de los fiscales en estrategias institucionales de persecución penal.
2. La actuación fiscal en entornos digitales y tecnológicos.
3. La aplicación de enfoques preventivos y restaurativos, conforme a ley.
4. La rendición de cuentas sobre la gestión y función fiscal, conforme a los principios de transparencia y responsabilidad; la cual determina la atribución de responsabilidad penal, civil y administrativa de los fiscales por actos dolosos o de grave negligencia realizados en ejercicio de la función”.

Análisis: Una primera observación que ponemos a vuestra consideración es el uso del término “Tareas de la actividad fiscal moderna” por dos razones.

1. Por la marcada evocación procedimental que suscita el uso término “tareas” en una Ley Orgánica que, según Expediente N.º 0022-2004-AI/TC¹⁸ y el Expediente N.º 00013-2009-PI/TC¹⁹, debe dedicarse a establecer el núcleo esencial de las funciones y atribuciones, así como la organización de la entidad en su totalidad.

Situación que, por ejemplo, se advierte en la práctica dentro de los procedimientos por responsabilidad administrativa disciplinaria en el marco de la Ley de Servicio Civil y su reglamento que establecen sanciones frente al incumplimiento de funciones, frente a los cuales se suele alegar que si bien el servidor puede haber incumplido una tarea –esto es, un acto procedimental–, sí cumplió con su función encomendada por Ley al conseguir los objetivos previstos por esta.

Estos escenarios se encuentran ampliamente identificados en los Precedentes de Observancia Obligatoria del Tribunal del Servicio Civil (TSC). Verbigracia la Resolución de sala plena 001-2019-Servir/TSC del 28 de marzo de 2019 precisó que “[...] las funciones son aquellas actividades o labores vinculadas al ejercicio de las tareas en un puesto de trabajo,

¹⁸ “En efecto, dicho artículo no establece una jerarquía distinta a la de la ley, sino que dispone dos requisitos especiales para este tipo de leyes; uno de orden material, referido a la materia que regularán las leyes orgánicas; y otro de carácter formal, relativo al número de votos necesario para su aprobación” (f.j. 15).

¹⁹ En cuanto refiere que “no todas las normas contenidas en el Reglamento del Congreso... tendrían la naturaleza de Ley Orgánica, sino sólo aquellas que... regulan su estructura y funcionamiento”(f.j. 18).

descritas en los instrumentos de gestión de cada entidad” (f.j. 32). Esto permite escindir entre una función como deber sustantivo, mientras la tarea es el paso operativo²⁰.

En esta misma línea, el Informe Técnico 001327-2025-Servir-GPGSC, conclusión 3.2, abarca a las funciones propias como un macro de “(tareas, actividades o labores) que el funcionario o servidor debe cumplir obligatoriamente en el desempeño de la función pública respecto del cargo y/o puesto que desempeñe en la entidad”²¹.

2. El uso del término “moderno”, lo que no es coherente con el carácter atemporal de una ley desde el momento de su entrada en vigor.
3. Con relación a la referencia “aplicación de enfoques preventivos” nos remitimos a lo expuesto con relación al análisis del art. 3 del presente anteproyecto.

5.5. Del Artículo 6. Capacitación y actualización permanente

Texto de Anteproyecto

“Artículo 6. Capacitación y actualización permanente

El Ministerio Público garantiza la capacitación permanente y especializada de los fiscales para el desarrollo de las competencias previstas en el presente capítulo, conforme al principio de mérito y capacitación continua de la carrera fiscal. Asimismo, los fiscales tienen el deber de realizar su propia capacitación”

Análisis: En la propuesta se puede advertir una contradicción. Por un lado, se indica que el Ministerio Público garantiza la capacitación; sin embargo, reglones abajo se señala que los fiscales deben realizar su propia capacitación.

En este sentido, es atendible que por Ley Orgánica se establezca que el Ministerio Público garantice la capacitación permanente y especializada, la cual posteriormente sería desarrollada a través de la dependencia que corresponda.

Sin embargo, siendo que la decisión política de garantizar la capacitación no se desprende el deber de los fiscales de “... realizar **su propia** capacitación”, conviene indicar el eventual cuestionamiento que la fórmula legal empleada puede recibir al imponer a los fiscales una carga imperativa para el cumplimiento de una facultad inherente a toda persona como es el derecho a capacitarse, sea de manera autodidacta o a través de instituciones formales.

Frente a la propuesta formulada, se aconseja fortalecer los mecanismos institucionales que tiene la entidad para concretar los programas de capacitación y cuyos resultados deberían estar alineados a los perfiles que los órganos competentes pueden tomar en consideración al momento de evaluar la productividad de los funcionarios, así como la ratificación o los ascensos correspondientes. Este punto, sin necesidad de imponer una carga imperativa que contraviene el sentido de que todo profesional debe capacitarse, se aconseja que ello deba estar sujeto a los

²⁰ El razonamiento sobre la función pública se suscribe en sendas resoluciones como Resolución de Sala Plena N.° 007-2020-SERVIR/TSC; Resolución de Sala Plena N.° 006-2020-SERVIR/TSC; Resolución de Sala Plena N.° 004-2020-SERVIR/TSC; Resolución de Sala Plena N.° 001-2019-SERVIR/TSC, entre otros.

²¹ En el mismo sentido, la Resolución 001-2023-Servir/TSC, precedente vinculante, f.j. 18 en cuanto lo que contiene las funciones “(tareas, actividades o labores) y que son de obligatorio cumplimiento”.

perfiles que los órganos competentes pueden tomar en consideración al momento de evaluar la productividad de los funcionarios, así como la ratificación o los ascensos correspondientes.

De otro lado, también es necesario considerar que la capacitación debe extenderse a todos los servidores de la entidad en materias de su competencia.

A partir de ello se recomienda la siguiente fórmula legal:

Fórmula legal propuesta

“Artículo 6. Capacitación y actualización permanente

El Ministerio Público, a través de la unidad orgánica pertinente, capacita permanente y de forma especializada a los fiscales y demás servidores en materia de su competencia”.

5.6. Del Artículo 7. Funciones y atribuciones y Artículo 8. Otras funciones y atribuciones

Texto de Anteproyecto

“Artículo 7. Funciones y atribuciones

Son funciones del Ministerio Público:

1. Promover la acción judicial en defensa de la legalidad, de los derechos fundamentales de las personas y de los intereses públicos tutelados por el derecho, así como de los intereses difusos.
2. Ejercer la titularidad del ejercicio público de la acción penal de oficio o a petición de parte.
3. Dirigir desde el inicio la investigación del delito. Con tal propósito la Policía Nacional del Perú está obligada a cumplir los mandatos de los fiscales, conforme a la Constitución y las leyes.
4. Ejercitar las pretensiones de decomiso, extinción de dominio y nulidad de actos jurídicos fraudulentos vinculados a la comisión del delito.
5. Ejercitar la pretensión correspondiente contra las personas jurídicas por actos vinculados a la comisión de un delito.
6. Velar por la reparación civil del daño ocasionado por el delito en los casos en que no se hubiera constituido el actor civil.
7. Representar a la sociedad en los procesos judiciales. Asumir la titularidad de la acción civil en los delitos cometidos en agravio de la sociedad.
8. Defender a la familia, los menores y las personas vulnerables.
9. Diseñar y ejecutar planes de prevención del delito, especialmente en el marco de la lucha contra la corrupción y los delitos violentos, en cuyos casos podrá actuar conjuntamente con la Policía Nacional del Perú, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y otras entidades competentes.
10. Participar en el diseño y ejecución de los planes y estrategias de inteligencia vinculados a la prevención y represión del delito.

Son atribuciones del Ministerio Público:

1. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y la correcta administración de justicia.
2. Participar en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad ciudadana.
3. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes y dar cuenta de los vacíos o defectos de la legislación al Congreso y, en su caso, al Presidente de la República, conforme al reglamento de la oficina correspondiente.

4. Ejercitar las acciones, interponer recursos y ofrecer las pruebas que admite la legislación administrativa y judicial.
5. Las demás que la Constitución y las leyes le asignen”.

Artículo 8. Otras funciones y atribuciones

Los fiscales en el ejercicio de sus funciones también pueden:

1. Disponer la conducción compulsiva por la Policía Nacional del omiso a su requerimiento, siempre que se le haya notificado bajo este apercibimiento.
2. Disponer la inmovilización de bienes muebles, inmuebles, documentos y otros valores vinculados a los hechos materia de investigación por el tiempo necesario para llevar a cabo las diligencias pertinentes.
3. Disponer el aseguramiento e incautación de objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito y otros bienes, documentos y valores materia de decomiso cuando exista peligro en la demora o se trate de flagrante delito, debiendo solicitar al Juez la confirmación de la medida de modo oportuno.
4. Disponer la exhibición, secuestro y aseguramiento de objetos, documentos públicos y demás elementos indispensables para la investigación. Si se trata de documentos privados se requerirá autorización judicial, salvo casos de urgencia en que exista peligro en la demora o cuando se trate de delito flagrante, en cuyo caso, luego de realizar la diligencia, deberá solicitar la confirmación judicial.
5. Disponer tomas fotográficas y registro de imágenes o utilizar otros medios técnicos especiales con fines de observación sobre las personas o lugares vinculados a la investigación siempre que resulten indispensables para el esclarecimiento de los hechos, pudiendo incluir a terceros no imputados cuando se trate de delitos violentos, graves o cometidos por organizaciones criminales. Se requerirá autorización judicial cuando se trate de un lugar privado.
6. Disponer el cierre temporal, parcial o total de locales o establecimientos, con fines de investigación cuando exista urgencia o peligro en la demora; si se trata de una afectación significativa se requerirá autorización judicial.
7. Las demás establecidas por ley”.

Análisis: En ambas disposiciones se presentan las funciones y atribuciones de los miembros que conforman el Ministerio Público, pero no las funciones y atribuciones de la entidad en su totalidad. Preliminarmente es menester señalar las diferencias entre función y atribución.

Al respecto, el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, anexo 1 – Glosario de términos, define como **función** al “conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, para alcanzar sus objetivos” y la **atribución**²² como las “**facultades o potestades sobre una competencia** tales como normar, planificar, ejecutar, coordinar, supervisar y evaluar o potestad conferida expresamente por Ley a una entidad o a un órgano para tomar decisiones dentro de su competencia y en el ejercicio de sus funciones”

Ahora bien, según la **Guía Metodológica** para elaborar perfiles de puestos en las entidades públicas (2013) determina que “**función del puesto**” es el “**Conjunto de actividades diferentes entre sí, pero similares por el objetivo** común que persiguen. Describen lo que se realiza para cumplir la misión del puesto”²³. En el mismo sentido, la Directiva N° 003-2024-SERVIR-GDSRH

²² En la doctrina identificamos que la atribución en sentido administrativo es cada una de las facultades específicas que puede ejercer el organismo, órgano o persona-órgano al manifestar su competencia. En: 2007 — Salazar Chávez, R. (2007). Proyecciones para la Función Administrativa y la Administración Pública en el Perú

²³ Véase en Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos
Lima, julio de 2013, p.3 en : <http://www.iiap.org.pe/upload/servir/car2/4.pdf>

en cuanto define a la función como “**Conjunto de acciones realizadas de manera continua**, que están orientadas al cumplimiento de la misión del cargo o puesto” (art. 5. Definiciones)²⁴.

Estos razonamientos se ven reflejados en la Resolución 002147-2021-Servir/TSC-Segunda Sala, en el fundamento 45 señala “**Entiéndase por funciones aquellas tareas, actividades** o labores inherentes al cargo que ostenta **el servidor sometido a procedimiento disciplinario**, descritas usualmente en algún instrumento de gestión u otro documento, o aquellas laborales que puedan haber sido asignadas por los superiores jerárquicos”.

Así también, para términos de la Ley Orgánica del Ministerio Público debe precisarse también la función administrativa referida en el TUO de la Ley 27444 (inciso 1 del artículo II), como también en el art. 40.6. a lo que parte de la doctrina la define como “**la actividad práctica** que el Estado desarrolla para cuidar de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios”²⁵.

Entonces, podemos advertir que las funciones cuentan con consecuencias jurídicas bajo la comisión de faltas, como menciona el art. 85 de la Ley de Servicio Civil (Ley N.º 30057); a diferencia del ejercicio de las atribuciones que es la "facultad" que válido realizar, pero no necesariamente impone la obligación de hacerlo en todo momento, a diferencia del "deber" que exige acción positiva de la función.

En resumen, se reconoce expresamente la diferencia: las funciones conllevan deberes jurídicos vinculantes, mientras que las atribuciones importan facultades potestativas cuyo ejercicio queda a la decisión legítima de la autoridad competente.

A partir de ello, convendría evaluar si corresponde una regulación tan detallada en el apartado disposiciones generales, más aún cuando existen apartados circunscritos, por ejemplo, a las fiscalías provinciales, superiores y/o supremas.

Del mismo modo, a partir del concepto adelantado en las sesiones en el sentido de que las funciones son facultades de obligatorio cumplimiento, mientras que las atribuciones son prerrogativas de ejercicio discrecional; de la lectura del art. 7 del anteproyecto se advierte que el sujeto infractor de las funciones ahí descritas no sería el fiscal-persona abogado en un caso concreto, sino la entidad en su totalidad, lo que podría ser peligroso debido al impacto que ello podría acarrear respecto de las eventuales sanciones que quedaría expuesta a partir de una fórmula legal como la planteada.

Dicho esto, se recomienda regular las atribuciones y funciones en dos artículos independientes, pero teniendo como punto de referencia a la entidad en su totalidad, no a los funcionarios específicos cuyas atribuciones y funciones, valga la redundancia, podría regularse en los apartados posteriores.

²⁴Directiva n° 003-2024-servir-gdsrh, Diseño de perfiles de puestos y elaboración, aprobación, administración y modificación del manual de perfiles de puestos; capítulo I; disposiciones generales en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/01/directiva-003-2024-servir-gdsrh-lpderecho.pdf>

²⁵ Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Fundación de Derecho Administrativo. Vol. 8. 2013, p. 88.

Así pues, podría ser oportuno que la Ley Orgánica, en tanto instrumento de organización destinado a sentar normativamente los cimientos del Ministerio Público, reúna en un artículo todas las atribuciones que se desprendan expresamente de la Constitución Política y que, por el natural carácter general de dicho cuerpo normativo, se encuentran previstas en diversos artículos.

En un segundo nivel, convendría regular las funciones que puedan desprenderse de tales atribuciones, aunque sin necesidad de convertir una Ley Orgánica en un cuerpo normativo excesivamente reglamentarista.

En este punto, a propósito de las sesiones, se ha indicado que muchos de los problemas a afrontar consisten en que el fiscal no conoce el ejercicio de sus funciones previstas en el Código Procesal Penal u otra normativa de la materia.

Al respecto, al advertir que el problema es de carácter aplicativo y, además, focalizado a las deficiencias de carácter humano, luego se tiene que una norma no tendrá incidencia directa en la superación de aquel; sino una reingeniería de los órganos de la entidad dedicados a la capacitación de los miembros del Ministerio Público.

A partir de lo señalado, frente al texto propuesto, recomendamos suprimir las siguientes funciones por ser muy específicas o corresponder a facultades de carácter procesal respecto de las cuales no es acertado que una Ley Orgánica deba pronunciarse.

Suprimir	Fundamentación
<p>1. El numeral 1 del art. 8 “Disponer la conducción compulsiva por la Policía Nacional del omiso a su requerimiento, siempre que se le haya notificado bajo este apercibimiento”.</p>	<p>Se recomienda suprimir por cuanto esta regla se encuentra comprendida en el art. 66.1 del CPP de 2004²⁶.</p>
<p>2. El numeral 2 del art. 8 “Disponer la inmovilización de bienes muebles, inmuebles, documentos y otros valores vinculados a los hechos materia de investigación por el tiempo necesario para llevar a cabo las diligencias pertinentes”.</p>	<p>Se recomienda suprimir porque esta regla está prevista en el art. 237 del CPP de 2004 que prescribe la procedencia de la inamovilización²⁷.</p>
<p>3. El numeral 3 del art. 8 “Disponer el aseguramiento e incautación de objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito y otros bienes, documentos y valores materia de decomiso cuando exista peligro en la demora o se trate de flagrante delito, debiendo solicitar al Juez la confirmación de la medida de modo oportuno”.</p>	<p>Se recomienda suprimir por cuanto dicha función está regulada en el art. 232 del CPP de 2004²⁸.</p>

²⁶ “En caso de inconcurrencia a una citación debidamente notificada bajo apercibimiento, el Ministerio Público dispondrá la conducción compulsiva del omiso por la Policía Nacional”.

²⁷ CAPÍTULO IX: LA CLAUSURA O VIGILANCIA DE LOCALES E INMOVILIZACIÓN

²⁸ Subcapítulo III: El Aseguramiento e Incautación de Documentos Privados (artículo 232 al 234)

<p>4. El numeral 4 del art. 8 “Disponer la exhibición, secuestro y aseguramiento de objetos, documentos públicos y demás elementos indispensables para la investigación. Si se trata de documentos privados se requerirá autorización judicial, salvo casos de urgencia en que exista peligro en la demora o cuando se trate de delito flagrante, en cuyo caso, luego de realizar la diligencia, deberá solicitar la confirmación judicial”.</p>	<p>Se recomienda suprimir porque ya está regulado en el art. 218 del CPP de 2004²⁹.</p>
<p>5. El numeral 5 del art. 8 “Disponer tomas fotográficas y registro de imágenes o utilizar otros medios técnicos especiales con fines de observación sobre las personas o lugares vinculados a la investigación siempre que resulten indispensables para el esclarecimiento de los hechos, pudiendo incluir a terceros no imputados cuando se trate de delitos violentos, graves o cometidos por organizaciones criminales. Se requerirá autorización judicial cuando se trate de un lugar privado”.</p>	<p>Se recomienda suprimir porque está regulado en el art. 207 del CPP de 2004³⁰.</p>
<p>6. El numeral 6 del ar. 8 “Disponer el cierre temporal, parcial o total de locales o establecimientos, con fines de investigación cuando exista urgencia o peligro en la demora; si se trata de una afectación significativa se requerirá autorización judicial”.</p>	<p>Se recomienda suprimir por cuanto esta función tiene amparo en el art. 237 del CPP de 2004³¹.</p>
<p>7. Las demás establecidas por ley.</p>	<p>Resulta innecesario mantener una fórmula general cuando, a propósito de las funciones señaladas, todas estarían reguladas en el Código Procesal Penal de 2004.</p>

Esta recomendación se sustenta, además, en el innecesario desgaste de promover un procedimiento legislativo que, a decir del Tribunal Constitucional, es de carácter excepcional “..., ya que, por un lado, se aparta de la común manifestación del principio democrático en el ámbito del procedimiento legislativo, sosteniendo en la preponderancia de las mayorías simples sobre las minorías, para imponer una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas; y, por otro, se ocupa de materias específicas y directamente reservadas por la propia Constitución”³², con el objetivo de regular aspectos ya previstos en la ley de la materia.

²⁹ Capítulo VI: La Exhibición Forzada y la Incautación (artículo 218 al 225); SUBCAPÍTULO I: LA EXHIBICIÓN E INCAUTACIÓN DE BIENES

³⁰ SUBCAPÍTULO II: LA VIDEOVIGILANCIA

³¹ CAPÍTULO IX: LA CLAUSURA O VIGILANCIA DE LOCALES E INMOVILIZACIÓN

³² Exp. n.º 00048-2004-AI/TC, (cons. 39) y exp. 00023-2008-PI/TC (cons. 10).

5.7. Del Artículo 9. Especialidades

Texto de Anteproyecto

“Artículo 9. Especialidades

Las especialidades de la función fiscal son: penal, derechos humanos, violencia familiar y grupos vulnerables, ambiental y prevención del delito.

La designación de los fiscales penales en los despachos penales subespecializados corresponde al Fiscal de la Nación, lo cual se puede hacer a propuesta del Fiscal Supremo a cargo del subsistema correspondiente”.

Análisis: De acuerdo con el art. 106 de la Constitución “Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las demás materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución”

A partir de dicha disposición plasmada por el Poder Constituyente, y recordando el criterio del Tribunal Constitucional de que una Ley Orgánica debe ser objeto de respetar una interpretación restrictiva de las autorizaciones establecidas en la Constitución, se recomienda replantear la fórmula legal propuesta, de manera que el órgano de gobierno correspondiente tenga la posibilidad de flexibilizar la creación, acumulación o eliminación de especialidades conforme a las exigencias de la realidad criminal cambiante y cuya adaptación no debería requerir de una modificación legal según los términos del art. 106 de la Constitución en virtud del cual esta exige la votación de la mayoría simple del total de parlamentarios.

Lo señalado, además, se corresponde con las exigencias técnicas que requiere la creación, mantenimiento, acumulación o eliminación de las especialidades, las cuales deben estar respaldadas por estudios técnicos de la oferta y demanda del servicio. En consecuencia, una iniciativa en los términos planteados debe basarse en indicadores cuantitativos y cualitativos, vale decir la identificación de carga preponderante, la trascendencia o impacto de casos de alguna especialidad.

De otro lado, respecto de la función “preventiva” nos remitimos a los comentarios expuestos respecto del art. 3 del presente anteproyecto.

Finalmente, al advertir la exigencia constitucional adoptada en nuestro ordenamiento respecto del procedimiento legislativo a seguir para la aprobación de una Ley Orgánica, se propone la siguiente fórmula legal bajo el término “materias” dentro del cual el órgano de gobierno puede mantener plena discrecionalidad para definir la mejor manera de reorganizar la institución en atención a criterios de gestión.

Fórmula legal propuesta

“Artículo 9. Materias

El Ministerio Público ejerce sus funciones de acuerdo con las materias penal, civil, contencioso-administrativo, extinción de dominio, constitucional y demás previstas en la Ley.

La designación de los fiscales penales en despachos especializados o subespecializados corresponde al Fiscal de la Nación, lo cual se puede hacer a propuesta del Fiscal Supremo correspondiente”.

5.8. Del Artículo 10. Obligación de informar y prestar apoyo de las entidades públicas y privadas

Texto de Anteproyecto

Artículo 10. Obligación de informar y prestar apoyo de las entidades públicas y privadas

Los organismos públicos, las instituciones y las entidades públicas o privadas están obligados a proporcionar inmediatamente la información requerida por los fiscales y brindar acceso directo a los soportes material, tecnológico e informático necesarios para el debido y eficiente ejercicio de sus funciones, bajo responsabilidad, excepto cuando se requiera mandato judicial.

Las referidas entidades también están obligadas a proporcionar el apoyo logístico y técnico-científico para viabilizar la función fiscal, bajo responsabilidad.

El Ministerio Público está exento del pago de tasas, costos, derechos u otros conceptos análogos por la información requerida o por sus actuaciones fiscales.

Análisis: La incorporación del Artículo 10 en la Ley Orgánica del Ministerio Público responde, en primer lugar, a una necesidad de materializar el mandato constitucional que otorga a la Fiscalía la titularidad de la acción penal y la carga de la prueba, en cuanto la potestad de perseguir el delito ante el reconocimiento del *ius puniendi* del Estado.

Este rol del Ministerio Público exige el deber de colaboración como una obligación transversal bajo responsabilidad apostas de evitar subsecuentes barreras burocráticas que históricamente ha dilatado las investigaciones.

Una virtud de la propuesta desde el plano operativo y de gestión es que la exigencia de proporcionar información mediante soportes tecnológicos constituye una modernización de la investigación criminal mediante la interoperabilidad de bases de datos y gobierno de datos. Esta dimensión logística se efectúa bajo un concepto de unidad y responsabilidad social, si una entidad pública o privada posee los medios técnicos necesarios para esclarecer un hecho delictivo, estos deben ponerse a disposición, sin perjudicar derechos inherentes como la no autoincriminación.

No obstante, en cumplimiento del principio de legalidad aprobado en el título preliminar del presente anteproyecto, en virtud del cual se establece que toda norma debe ser clara, se recomienda que el término “bajo responsabilidad” como circunstancial de modo se encuentre inmediatamente después del verbo “están obligados”.

Por otro lado, el argumento de gestión financiera se cristaliza en la exención de pagos de tasas y costos, sustentado en el principio jurídico de que el Estado es único y no puede imponerse barreras económicas a sí mismo para el cumplimiento de sus fines esenciales. Resultaría un contrasentido administrativo y una ineficiencia presupuestal que el Ministerio Público deba drenar sus recursos operativos pagando a otras entidades estatales o privadas por información que sirve al interés público; esta medida de gratuidad permite optimizar los recursos del Ministerio Público que suelen ser limitados.

Si bien dicha situación es atendible y requiere de una autorización legal que permita su solución, de la fórmula legal propuesta se advierte tres niveles de exoneración a favor del Ministerio

Público. El primero referido a categorías tributarias (tasas), el segundo referido a costos presupuestales y el tercero a “otros conceptos análogos”.

Respecto del primer rubro, conviene indicar que esta exoneración pautada a nivel de Ley Orgánica podría tener visos de inconstitucionalidad al afectar el principio de reserva de ley tributaria en el sentido de que la Constitución ha establecido dicha competencia de suprimir o exonerar tributos, por ejemplo, a los gobiernos regionales o gobiernos municipales (art. 74 y 195.4 Const.)³³.

Lo propio se advierte respecto de la exoneración establecida en el anteproyecto respecto de los “costos” que, al estar vinculados directamente con la operación, requieren de un mayor análisis de manera que esta exoneración no suponga confiscación de un patrimonio representado en el valor económico de la operación que el particular debe asumir o la afectación de las partidas presupuestales en el caso de las entidades del Estado. De ahí que su eventual aprobación final debe estar sujeto a un mayor análisis desde una óptica financiera y tributaria respecto del impacto que dicha implementación pueda suponer.

Finalmente, cabe indicar que la expresión “otros conceptos análogos” sí puede ser denunciada por afectar el principio de legalidad en materia tributaria al establecer una fórmula legal abierta e indeterminada para que el intérprete identifique qué otros supuestos pueden ser objeto de exoneración y no la Ley, tal y como lo sostuvo el Tribunal Constitucional al señalar que si bien la política de exoneración de tributos sí es atendible en tanto que se realice por Ley, “En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades... para regular la materia”³⁴.

Por lo expuesto, se propone la siguiente fórmula legal alternativa:

Texto de Anteproyecto

Artículo 10. Obligación de informar y prestar apoyo de las entidades públicas y privadas

Los organismos públicos, las instituciones y las entidades públicas o privadas están obligados, **bajo responsabilidad**, a proporcionar inmediatamente la información requerida por los fiscales y brindar acceso directo a los soportes material, tecnológico e informático necesarios para el debido y eficiente ejercicio de sus funciones, excepto cuando se requiera mandato judicial.

Las referidas entidades también están obligadas a proporcionar el apoyo logístico y técnico-científico para viabilizar la función fiscal, bajo responsabilidad.

El Ministerio Público está exento del pago de **tasas y derechos administrativos previstos en los TUPA de las entidades públicas, respecto de la información requerida para la realización de sus actuaciones fiscales.**

Cuando la exoneración afecte el financiamiento ordinario del servicio a realizar, el Estado garantizará su compensación presupuestal, conforme a la normativa presupuestal vigente.

³³ Exp. 00053-2004-PI/TC, del 16 de mayo de 2005.

³⁴ Exp. n.º 01902-2013-PA/TC, Lima, cons. 9.

5.9. Del Artículo 11. Protección y asistencia de víctimas, testigos y peritos

Texto de Anteproyecto

Artículo 11. Protección y asistencia de víctimas, testigos y peritos

El Ministerio Público deberá promover la implementación de medidas necesarias para la protección y asistencia de víctimas, testigos, peritos y colaboradores conforme a la ley de la materia.

Análisis: La incorporación del Artículo 11 en la Ley Orgánica es una respuesta directa a las exigencias que trajo consigo la victimología y victimodogmática en el proceso pena. Se supera la clásica concepción de concebir a la víctima y al testigo como simple fuente de información, a reconocerlos como sujetos plenos de derechos que requieren una tutela diferenciada.

Desde esta perspectiva, la legitimidad del sistema no solo descansa en la sanción al culpable, sino en la capacidad del Estado para garantizar la indemnidad de quien colabora con la justicia; por tanto, establecer legalmente la obligación del Ministerio Público de promover medidas de protección no es una concesión asistencialista, sino un imperativo ético-jurídico frente a una investigación que, inexorablemente, acarrea riesgos vitales.

Dicho esto, el artículo materializa el cumplimiento de compromisos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), específicamente su artículo 24, que obliga a los Estados a adoptar medidas para proteger a testigos y víctimas de represalias o intimidación. Aspecto consecuente con nuestra Carta Magna vinculados al derecho a la vida, la integridad personal y la tutela jurisdiccional efectiva.

Habida cuenta que algunas investigaciones se fracasan en juicio oral no por falta de daño o pragma conflictivo, sino por el "silencio probatorio" generado por el miedo, amedrentamiento o coacción sobre actores importantes como son los testigos y peritos.

En este sentido, el mandato de "promover la implementación de medidas" se vuelve en un imperativo para el diseño del Ministerio Público para desarrollar una arquitectura eficiente, que supere el paradigma del actual Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, canalizado por unidades de asistencia a víctimas y testigos (UDAVIT). Esto implica una gestión moderna que no se limite a lo jurídico, sino que coordine servicios multidisciplinarios — psicológicos, sociales y de seguridad policial—, optimizando el gasto público al focalizar la protección en aquellos actores clave cuyo riesgo es real y verificable.

En definitiva, la norma otorga el soporte legal necesario para que los fiscales puedan exigir y activar mecanismos de seguridad, blindando al Estado contra futuras demandas por responsabilidad civil o administrativa derivadas de la desprotección de quienes colaboran en la persecución del delito.

5.10. Del Artículo 12. Prohibición de testificar

Texto de Anteproyecto

“Artículo 12. Prohibición de testificar

Los fiscales no pueden ser obligados por ninguna autoridad a declarar como testigos respecto a hechos que conocen o conocieron en el ejercicio de sus funciones”.

Análisis: Respecto al artículo 12, consideramos que estamos ante una redacción que, en su afán de protección, excede los límites del equilibrio de poderes.

La prohibición absoluta de testificar ante 'cualquier autoridad' podría colisionar con la naturaleza misma de la función pública. Debemos ser muy cautelosos para no desvirtuar la figura del fiscal, quien, además de autoridad, es un defensor de la legalidad y un ciudadano con el deber cívico de colaborar con la verdad.

Por tanto, es discutible eximir a los fiscales del control de la Junta Nacional de Justicia, del Congreso de la República o de los propios órganos de Control Interno cuando, en el ejercicio de sus funciones, toman conocimiento de hechos de relevancia penal o que están fuera del secreto profesional, secreto de Estado o de las reglas de reserva del proceso, entre otras limitaciones sancionadas por Ley.

Así pues, si la preocupación es evitar que la declaración de un fiscal en tales circunstancias pueda ser utilizado en su contra, a tal efecto rige la proscripción de la autoincriminación (art. IX.2 TP CPP de 2004).

5.11. Del Artículo 13. Amonestación y conducción compulsiva

Texto de Anteproyecto

“Artículo 13. Amonestación y conducción compulsiva

Los fiscales pueden amonestar a quien los injurie de palabra, así como a quien promueva o realice desorden en las actuaciones en que intervienen; si dichas acciones configuraren delito, podrán disponer su conducción compulsiva ante el fiscal especializado penal de turno, con el apoyo de la Policía Nacional.

Los fiscales pueden imponer la sanción de amonestación o multa de una (1) a diez (10) Unidades de Referencia Procesal a quien maliciosamente interponga varias denuncias por los mismos hechos ante distintos despachos fiscales”.

Análisis: Al respecto, debemos llamar la atención en una colisión normativa de rango constitucional.

En primer lugar, porque la propuesta faculta al fiscal a ordenar una 'conducción compulsiva' ante la presunción de un delito en su contra, sin siquiera exigir el concurso de flagrancia, lo que contraviene el principio de objetividad recogido en el art. V del Título Preliminar del presente anteproyecto y la sentencia exp. N.º 04382-2023-AA/TC (cons. 4); pues se estaría reconociendo que el fiscal, a pesar de tener interés en conflicto en el supuesto indicado, puede ejercer sus prerrogativas para afectar el derecho a la libertad personal del supuesto agresor que sería alguno de los intervinientes en las actuaciones, dentro del cual se comprende al abogado.

Situación que, por demás, no es necesario someter a una aprobación en virtud del art. 106 de la LOMP por cuanto esta facultad no tiene ninguna incidencia directa en la organización del

Ministerio Público, sino en la facultad que tiene cualquier ciudadano –situación que le aplica al fiscal-agraviado– a promover la aprehensión ciudadana regulada en el art. 260 del CPP de 2004.

En segundo lugar, porque, a juzgar de la fórmula legal planteada, se plantea una discutible contradicción entre esta disposición que autoriza la afectación de la libertad ambulatoria por parte del fiscal y la plasmada en el art. 2.24.f de la Constitución Política, en virtud del cual, fuera de los supuestos de afectación de la libertad previa orden judicial, el Poder Constituyente solo autorizó a la autoridad policial a ejercer también dicha prerrogativa en circunstancias de flagrancia dentro de la cual, naturalmente, el fiscal no es parte integrante.

En consecuencia, al mantener esta prerrogativa se advierte que por Ley Orgánica se estaría procurando crear supuestos de afectación de la libertad personal fuera del marco autorizado de manera expresa y excepcional por el Poder Constituyente.

De ahí que, además, al mantener dicha facultad, se estaría confundiendo la institución procesal de 'conducción compulsiva' regulada en el art. 66 del CPP de 2004 como un mecanismo de coerción habilitado para salvaguardar la realización de las diligencias fiscales ante la inasistencia de los emplazados con una detención arbitraria disfrazada.

Más grave aún, estaríamos legalizando una forma de **autotutela estatal**, toda vez que, por Ley Orgánica, se autorizaría que el fiscal, al sentirse ofendido o agredido, ordene la detención bajo el *nomen iuris* de "conducción compulsiva" en contravención de lo pautado en la sentencia exp. N.º 04382-2023-AA/TC.

En tercer lugar, porque al tratarse de facultades de coerción que afectan derechos fundamentales a nivel fiscal, la fórmula legal propuesta no regula ningún mecanismo de control que, de alguna manera, pueda contener los eventuales excesos que pueda producirse en el ejercicio de esta nueva facultad de coerción.

Lo señalado también aplica respecto de la facultad fiscal de imponer multas de hasta 10 URP, habida cuenta de que esta prerrogativa no puede producirse por el fiscal que, al mismo tiempo, afirmaría ser parte agraviada por las conductas descritas. Del mismo modo, siendo que la actuación indebida identificada está estrechamente conectada con la solemnidad con que debe producirse una actuación fiscal, luego no resulta coherente asegurar su desarrollo sobre la base de una multa que, eventualmente, no sea significativa para el infractor.

Por este motivo, sin perjuicio de reevaluar las medidas disciplinarias más eficientes para la salvaguarda de la actuación fiscal, en virtud del principio de coordinación interinstitucional se aconseja retomar el espíritu del art. 61 de la Ley Orgánica vigente en el sentido de que la inconducta que eventualmente haya sido motivo de amonestación también sea objeto de control por parte del Colegio de Abogados respectivos en aras de que esta institución adopte las medidas que corresponda respecto del profesional agremiado; sin perjuicio de reservar la facultad de denunciar al letrado ante el colegio profesional en caso de reincidencia o faltas que se cometan con el objeto de interrumpir la actuación fiscal, informar del hecho al fiscal de turno en caso de que esta sea constitutivo de delito.

Texto de Anteproyecto

“**Artículo ____.** - Los miembros del Ministerio Público pueden amonestar a quien los injurie de palabra o en el escrito que les presentan, así como al abogado que lo autorice, poniendo el hecho y la sanción disciplinaria impuesta en conocimiento del Colegio de Abogados respectivo. En los casos de reincidencia o de falta que, a su juicio, exija sanción disciplinaria mayor, denunciará al abogado a su Colegio, para las multas disciplinarias a que hubiere lugar. Pueden proceder análogamente contra quien promueve desorden en la actuación en que interviene”.

La decisión fiscal de sancionar es impugnabile con efecto devolutivo. La impugnación que se interponga no tendrá efecto suspensivo.

5.12. Del Artículo 14. Criterios de oportunidad y mecanismos de negociación y simplificación

Texto de Anteproyecto

Artículo 14. Criterios de oportunidad y mecanismos de negociación y simplificación

Los fiscales propician prioritariamente la solución de los conflictos sometidos a su conocimiento mediante la aplicación de criterios de oportunidad y mecanismos de negociación y simplificación dentro del marco de la ley.

Análisis: La incorporación del Artículo 14 en la Ley Orgánica responde a un cambio de paradigma directamente punitivista donde se reconoce que el Derecho Penal es de ultima ratio. Por tanto, el Ministerio Público, ejerce una discrecionalidad reglada para tratar de manera diferenciada los ilícitos penales de alta lesividad y los ilícitos de menor dañosidad social. De modo que se priorizar la solución de conflictos a través de criterios de oportunidad y mecanismos de negociación y simplificación por sobre la restricción directa de derechos fundamentales

Operativamente, este mandato de priorización se consolidaría como herramienta que sume a la descongestión del sistema de justicia ante tanta carga procesal. Bajo criterios utilitarios entra a calar el principio de escasez la cual establece que los recursos son limitados mientras que las necesidades humanas son ilimitadas, lo que obliga a tomar decisiones de asignación de eficiencia administrativa y, en materia del Ministerio Público, economía procesal, permitiendo destinar los escasos recursos humanos, logísticos y financieros a la persecución de delitos de alta lesividad como el crimen organizado y corrupción.

Reconocemos que algunos fiscales cuentan con reticencia en aplicar el principio de oportunidad por miedo a ser investigados por "dejar libre" a un imputado. De modo que al elevar esta práctica a un mandato de ley orgánica que ordena "propiciar prioritariamente" estas soluciones, se crea un revestimiento de legalidad que incentiva al operador de justicia a ser proactivo en la negociación y simplificación, transformando la cultura organizacional trámite hacia una cultura de resolución necesaria.

Este artículo refuerza la concepción de la justicia humaniza al sistema que apunta a una justicia efectiva que superior consecencialmente a la que se consigue mediante una sentencia carcelaria que llega años tarde y no repara nada.

5.13. Del Artículo 15. Competencia

Texto de Anteproyecto

Artículo 15. Competencia

Los fiscales ejercen su competencia en la respectiva especialidad y circunscripción determinada por la ley o por la Junta de Fiscales Supremos. Excepcionalmente la Fiscalía de la Nación puede determinar la competencia de los fiscales a nivel nacional, regional u otras circunscripciones.

Análisis: Conforme lo señalado respecto del art. 9, la ley solo debería determinar la materia dentro del cual el Ministerio Público desenvolverá sus prerrogativas. En consecuencia, no resulta necesario que por ley orgánica deban definirse las especialidades. Frente a ello, mantener la delimitación de las especialidades por parte de la Junta de Fiscales Supremos o, excepcionalmente, por el Fiscal de la Nación, permitirá a la institución contar con una mayor capacidad de reacción para crear, acumular o eliminar especialidades según los criterios de gestión previstos en el art. 6.1 del D. Sup. n.º 054-2018-PCM que regula los “Lineamientos de Organización del Estado”.

Debido a ello se propone la siguiente fórmula legal:

Texto de Anteproyecto

Artículo 15. Competencia

Los fiscales ejercen su competencia en la respectiva especialidad y circunscripción determinada ~~por la ley o~~ por la Junta de Fiscales Supremos. Excepcionalmente la Fiscalía de la Nación puede determinar la competencia de los fiscales a nivel nacional, regional u otras circunscripciones **de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia.**

5.14. Del Artículo 16. Concentración excepcional de competencias

Texto de Anteproyecto

Artículo 16. Concentración excepcional de competencias

En las localidades donde no existan fiscales para cada especialidad, las funciones y atribuciones en las materias penal, derechos humanos, violencia familiar, ambiental y prevención del delito u otras especialidades, serán asumidas por los fiscales existentes en el lugar de acuerdo a lo dispuesto por el órgano de gobierno.

Análisis: La inclusión del Artículo 16 en la Ley Orgánica responde a una realidad en materia de capacidad de personal en las distintas fiscalías. Como mencionó reiteradas veces el actual fiscal de la nación, Dr. Tomás Aladino Galvez Villegas. Existen fiscalías que llevan cantidades ingentes de casos, mientras otras fiscalías cuentan con casos puntuales. La decisión más acertada resulta en la optimización de recursos a través de un reparto más equitativo de carga procesal.

Esta misma lógica es aplicable en la concentración excepcional de competencias, por cuanto la capacidad de capital humano es limitada, ello sin perjuicio a un ulterior impulso en la **mejora** del estado de cosas en las fiscalías de dichas localidades. Aún más cuando el Estado peruano

tiene la obligación ineludible de garantizar la presencia del Ministerio Público en todo el territorio nacional de acuerdo con la realidad demográfica y territorial del país, asegurando que ningún ciudadano, por más alejado que se encuentre, quede desamparado.

En el plano de la gestión pública y la racionalización del gasto, la concentración excepcional de competencias responde a un criterio de eficiencia administrativa y economía de escala. Sería irresponsable y financieramente inviable pretender replicar la compleja estructura de subsistemas especializados en localidades con baja carga procesal.

Doctrinariamente, este dispositivo se sostiene en el *Principio de Unidad y de Indivisibilidad* del Ministerio Público, el cual postula que la institución es una sola y que cada fiscal representa al organismo en su totalidad. Desde una línea internacional, la Corte Interamericana ha establecido que los Estados deben actuar con la debida diligencia; por tanto, este artículo impide que el Estado alegue "falta de especialista" como excusa para no atender una denuncia de violencia de género en una comunidad andina o amazónica, obligando al fiscal existente a asumir esa carga protectora de inmediato, cumpliendo así con los estándares internacionales de protección prioritaria.

5.15. Del Artículo 17. Excusa

Texto de Anteproyecto

“Artículo 17. Excusa

Los fiscales no son recusables; sin embargo, deberán **excusarse del conocimiento de un caso por las causales previstas para la recusación de los jueces**. Asimismo, pueden excusarse cuando existan razones justificadas, de no hacerlo podrá ser excluido por el superior jerárquico; esta decisión es inimpugnable. Esta obligación no es aplicable a supuestos en que el fiscal interviene en instancias previas en un mismo caso”.

Análisis: Sobre el Artículo 17 considero que mantener la remisión a las causales de recusación de los jueces es una falencia de técnica legislativa que debemos superar. Si aspiramos a una Ley Orgánica de altura y con marca institucional propia, no podemos legislar por referencia.

Resulta metodológicamente incorrecto derivar nuestras normas de conducta a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La naturaleza jurídica del Fiscal es distinta a la del Juez. Mientras que al juez se le exige una imparcialidad que le impide conocer instancias previas para evitar la 'contaminación', el fiscal se rige por el principio de unidad funcional.

Los fiscales son parte y defensores de la legalidad; nuestra intervención continua en las distintas etapas del proceso garantiza un discurso coherente y un conocimiento profundo del caso. Por ello, sugiero que se consignent taxativamente las causales de excusa en esta misma ley, adaptadas a nuestra realidad funcional, en lugar de copiar mecánicamente normas ajenas que no reflejan la dinámica de nuestra institución.

Texto de Anteproyecto

Artículo 17. Excusa

Los fiscales no son recusables; sin embargo, deberán excusarse del conocimiento de un caso por las siguientes causales:

a) Cuando directa o indirectamente tuviesen interés en el proceso o lo tuviere su cónyuge, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus parientes por adopción o relación de convivencia con alguno de los demás sujetos procesales. En el caso del cónyuge y del parentesco que de ese vínculo se deriven, subsistirá esta causal incluso luego de la anulación, disolución o cesación de los efectos civiles del matrimonio. De igual manera se tratará, en lo pertinente, cuando se produce una ruptura definitiva del vínculo convivencial.

b) Cuando tenga amistad notoria, enemistad manifiesta o un vínculo de compadrazgo con el imputado, la víctima, o contra sus representantes.

c) Cuando fueren acreedores o deudores del investigado, víctima o tercero civil.

d) Cuando hubieren intervenido anteriormente como Juez ~~e Fiscal~~ en el proceso, **como Fiscal cuando asuma función de control respecto de decisiones donde intervino anteriormente**, o como perito, testigo o abogado de alguna de las partes o de la víctima.

e) Cuando exista cualquier otra causa, fundada en motivos graves, **que afecte su objetividad e independencia**.

De no hacerlo podrá ser excluido por el superior jerárquico; esta decisión es inimpugnable.

La excusa no procede cuando el fiscal interviene en instancias previas en un mismo caso.

6. Análisis de las disposiciones de la Sección segunda: Órganos del Ministerio Público.

Para fines didácticos, en lo sucesivo alcanzamos a vuestra consideración algunos comentarios sobre las disposiciones en donde advertimos algunas observaciones dentro de los capítulos I y II del presente apartado.

6.1. Del Artículo 26. Funciones y atribuciones

Texto de Anteproyecto

“Artículo 26. Funciones y atribuciones

Son funciones del Fiscal de la Nación:

1. **Dirigir la política de prevención del delito diseñada por el Ministerio Público con participación de la fiscalía suprema correspondiente.**
2. Coordinar con los fiscales supremos y fiscalizar la ejecución de las políticas correspondientes a los sistemas y subsistemas fiscales especializados.
3. Representar al Perú en materia de cooperación judicial internacional.
4. Coordinar, en su condición de autoridad central, el envío y recepción de las solicitudes de Cooperación Judicial Internacional concernientes a la **prevención**, investigación y persecución del delito.

5. Formular la correspondiente denuncia constitucional ante el Congreso de la República en las investigaciones por delitos de función cometidos por los funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política del Perú hasta cinco (5) años después de haber cesado en el cargo.
6. Resolver los recursos de queja interpuestos contra las disposiciones de archivo dictadas por los fiscales supremos en las investigaciones preliminares contra los funcionarios aforados y en las investigaciones preliminares contra altos funcionarios iniciadas ante las Fiscalías Supremas.
7. Formalizar la investigación preparatoria contra los funcionarios señalados en el artículo 99 de la Constitución, previa recepción de la resolución acusatoria de contenido penal remitido por el Congreso de la República.
9. Disponer e instruir al fiscal competente para iniciar investigación preliminar cuando se presuma enriquecimiento ilícito de funcionarios o servidores públicos.
10. Disponer e instruir al fiscal competente para que formule cargos ante el Poder Judicial por delito de enriquecimiento ilícito.
11. Autorizar o decidir el ejercicio de la acción penal contra jueces, fiscales y otros funcionarios que la ley lo establezca por delitos cometidos en el ejercicio de la función en el plazo máximo de quince (30) días, previa indagación preliminar realizada por la fiscalía competente.
12. Solicitar ante la entidad que corresponda el levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria e identidad bursátil en las investigaciones llevadas a cabo por el Ministerio Público.
13. Celebrar convenios de cooperación e intercambio con entidades nacionales o extranjeras para el cumplimiento de los fines institucionales.
14. Conformar equipos de fiscales superiores, provinciales y adjuntos para que se avoque a la investigación de casos de especial complejidad. Deberá contar para ello con la conformidad del Fiscal Supremo correspondiente.
15. Las demás señaladas por la Constitución, los convenios internacionales y las leyes.

Son atribuciones del Fiscal de la Nación:

1. Participar en el diseño y ejecución de los planes estratégicos de Política Criminal y Seguridad Ciudadana del Estado.
2. Interponer ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad parcial o total de las leyes y normas con rango de ley que contravengan la Constitución Política en la forma o en el fondo, previa autorización de la Junta de Fiscales Supremos.
3. Solicitar al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Corte Suprema o de las Cortes Superiores de Justicia, a los Ministros de Estado y en general a los organismos públicos autónomos, entidades estatales de derecho público o privado la información y documentación necesarias para el ejercicio de las acciones y recursos que la ley faculta al Ministerio Público.
4. Requerir información al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia Militar y a jueces y fiscales de la Justicia Militar y Policial sobre las investigaciones y procesos a su cargo, y disponer las acciones pertinentes, según corresponda.”

Análisis: Un primer comentario que merece la disposición 26 consiste en la necesidad de desdoblarse el artículo, de manera que una disposición se dedique a las atribuciones y otra a las funciones del cargo en cuestión.

Del mismo modo, en cumplimiento de lo regulado en el art. 8.2 del D.Sup. 054-2018-PCM, se podrá distinguir entre las funciones de administración interna o de gestión frente a las funciones sustantivas propias del cargo.

A partir de lo señalado, convenimos en señalar lo siguiente respecto de algunos de los incisos propuestos en el apartado “funciones”:

- a. Con relación al inciso 1 del apartado “funciones”, y sin desconocer la importante labor de las fiscalías en materia de prevención en diversos ámbitos de nuestra sociedad, es preciso indicar que mantener a “prevención” podría hacer vulnerable el proyecto.

En efecto, si bien se pueden regular facultades y funciones más allá de los autorizados por una Ley Orgánica en los términos del 106 Const. -situación en el cual esos extremos serían entendidos como una ley ordinaria³⁵-, el límite de ello se encuentra en no invadir o sustituir o duplicar competencias de otros órganos o poderes del Estado³⁶.

En este contexto, se recomienda reconsiderar la fórmula planteada, más aun cuando la función “preventiva” no está regulada en los arts. 158 y 159 de la Constitución Política de 1993; sino en el art. 166 como una atribución concedida por el poder Constituyente al Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional del Perú.

Así pues, el advertir que el Poder Constituyente estableció un diseño distinto al proyectado en la fórmula legal, sería preciso que una iniciativa como la comentada deba contar previamente con la respectiva reforma constitucional en este extremo, aspecto que, naturalmente, escapa del ámbito de las competencias encomendadas a la presente comisión limitada al estudio de la Ley Orgánica vigente (Resolución de la Fiscalía de la Nación n.º 3578-2025-MP-FN).

- b. Con relación a los incisos 3 y 4, es preciso indicar que su eventual incorporación no afecta la constitucionalidad de la ley orgánica materia de estudio, más aún cuando con ello se atribuye más funciones que en este ámbito no se ha concedido a ninguna otra entidad en los términos expuestos.

Sin embargo, es preciso someter a consideración la conveniencia de que el Fiscal de la Nación asuma tales labores vinculadas a la cooperación internacional, especialmente por la carga que actualmente tiene y la carga que deberá asumir dentro del marco de la ley orgánica que actualmente se viene estudiando.

Abunda a ello el hecho de que, de acuerdo con la opción constitucional adoptada, las labores de coordinación y de representación en esta materia no son atribuciones exclusivas ni excluyentes propias del Fiscal de la Nación, motivo por el cual otro funcionario de la fiscalía suprema podría realizarlas. Solo así es posible advertir compatibilidad entre la omisión del

³⁵ Ver exp. n.º 002-2004-AI/TC, caso: Dino Baca Herrera y otros (cons. 15)

³⁶ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que “Tal supuesto es inadmisible, ya que ningún poder constituido, con excepción de la reforma constitucional, tiene competencia para alterar en absoluto la Constitución. Cualquier capacidad para modificar, suprimir o adicionar una o varias disposiciones Constitucionales pasas porque estos mecanismos se aprueben según el procedimiento establecido en el artículo 206º de la Constitución. Y es que en un sistema jurídico que cuenta con una Constitución rígida, ninguna ley o norma con rango de ley (como las leyes orgánicas) tiene la capacidad para reformar o enmendar parte alguna de la Constitución”. Exp. n.º 014.2002-AI/TC, Lima (cons.4).

constituyente en este extremo y el hecho de que en el art. 512.1 del CPP de 2004 se haya decidido encomendar dicha función a la Fiscalía de la Nación, esto es, al despacho que actuaría como autoridad central y que, en atención a criterios de eficiencia y eficacia, podría estar ocupado por un fiscal supremo.

- c. Con relación al inciso 6 del apartado “funciones”, y sin perjuicio de profundizar al momento de analizar las facultades de las fiscalías supremas, corresponde adelantar un eventual cuestionamiento que pueda presentar esta iniciativa por las siguientes razones:

Primero, por presuponer que el Fiscal de la Nación no tiene ninguna injerencia en las investigaciones promovidas contra los funcionarios aforados cuando, en coherencia con la importancia de la investidura de estos, el art. 99 de la Const. Y el art. 89 del reglamento del Congreso han previsto, respectivamente, que es competencia de la Fiscalía de la Nación ejercer la acción una vez recibida la resolución acusatoria del Congreso o formular denuncia antes este Poder el Estado.

Segundo, por intentar resolver un problema de gestión como es la carga que afronta Fiscalía de la Nación mediante la creación de una Fiscalía Suprema Especializada en Investigación y Procesamiento de Funcionarios con prerrogativa de Antejudio Político respecto del cual el Fiscal de la Nación no tendría ninguna injerencia.

Tercero, por autorizar excepcionalmente el conocimiento del Fiscal de la Nación respecto de las causas cuando se interponga el denominado “recurso de queja”. Aspecto que, en definitiva, no ha sido autorizado por el poder Constituyente que ha reservado el conocimiento de las causas contra los funcionarios aforados al Fiscal de la Nación.

Cuarto, con relación a las investigaciones contra altos funcionarios iniciados ante las fiscalías supremas, dado que el Fiscal de la Nación no deja de ser un fiscal supremo con mayores atribuciones de carácter político, se recomienda que, en caso de mantener un mecanismo de control de las disposiciones por una autoridad ajena al fiscal supremo que ya decidió el archivo, el examen correspondiente pueda posibilitarse aleatoriamente a través de otro fiscal supremo o, si se quiere, por un colegiado.

La ventaja de dicha propuesta radica en que el Fiscal de la Nación y su despacho se avoquen al cumplimiento íntegro de las facultades concedidas por el Poder Constituyente y, al mismo tiempo, se mantenga ajeno a todo tipo de litigiosidad no comprendida en la Constitución Política vigente, de manera que sus prerrogativas se mantengan explícitamente delimitadas a las autorizaciones constitucionales, mientras no se produzca una reforma constitucional que evalúe la conveniencia de que un órgano tan importante como el Fiscal de la Nación siga teniendo un modelo tan personalista en el sentido de acumular en atribuciones de dirección institucional o políticas y de función fiscal, marcadamente jurídicas.

De otro lado, la propuesta tampoco quiebra la teoría de los medios impugnatorios, habida cuenta de que el carácter devolutivo resulta ser una característica propia que se corresponde con el paradigma de la delegación de funciones en una estructura vertical; pero que bien

puede superarse procurando mecanismos de control eficientes y eficaces que, por un lado, garanticen el doble control del ejercicio de las atribuciones fiscales y, por otro lado, no recargue en exceso las múltiples actividades del Fiscal de la Nación.

- d. Con relación al inciso 10 del apartado “funciones” es preciso advertir de una posible antinomia entre esta propuesta y la prerrogativa sancionada en el art. 41 de la Constitución que expresamente encomienda al Fiscal de la Nación la facultad de formular, a pedido de parte o de oficio, cargos ante el Poder Judicial.

Al respecto, somos conscientes de que este tipo de labores no responden a la coyuntura actual, más aún cuando el funcionario público que puede ser objeto de denuncia puede ser una persona fuera de los supuestos del art. 99 de la Constitución, lo que no justificaría la intervención del Fiscal de la Nación en este contexto.

Sin embargo, al advertir que dicha prerrogativa está directamente sancionada en la Constitución, es preciso indicar que una eventual modificación de este extremo requiere de una reforma constitucional y no de la creación de una Ley Orgánica.

- e. Con relación al inciso 12, someto a consideración que por Ley orgánica se pueda terminar incorporando una regla de carácter procesal con incidencia directa en el art. 235.1 del CPP de 2004, en virtud del cual se prescribe que el fiscal cumple función requirente dentro del procedimiento de levantamiento de secreto bancario y de reserva tributaria respecto del cual el órgano jurisdiccional cumple funciones decisorias.

Así pues, siendo que el artículo en cuestión ya prevé un mecanismo a través del cual los fiscales pueden acceder reservadamente al secreto bancario, reserva tributaria e identidad bursátil “...para el esclarecimiento del caso investigado” (art. 235.1 CPP de 2004), luego no se explica la necesidad de adoptar una regla jurídica con el mismo objeto, pero a tramitarse a través de otro funcionario del Estado.

Lo señalado, además, puede presentar inconvenientes dentro del curso del proceso. Y es que, si bien el proceso penal común ha previsto mecanismos para impugnar la decisión judicial ante el superior jerárquico ante resoluciones inmotivadas o con defectos de motivación, el hecho de autorizar la intervención del Fiscal de la Nación a tal efecto también deberá acarrear que el propio sistema deba procurar un mecanismo de control ante eventuales actos arbitrarios propios del actuar humano.

Situación que, además, presenta nuevos inconvenientes. En primer lugar, porque, en salvaguarda del derecho al juez natural, si se prioriza que el juez de primera instancia del distrito judicial donde se encuentra el caso sea el facultado para examinar dicha decisión, se podría terminar afectando la investidura del Fiscal de la Nación; y, en segundo lugar, si se prevé que sea un juez supremo el encargado de controlar los eventuales excesos, desde un inicio se estaría sometiendo al justiciable ante la necesidad de afrontar el caso en la capital de la República con el natural costo que ello supone por el excesivo número de causas que el sistema de justicia también afronta.

Por estas razones, sugiero la siguiente acotación:

“Solicitar ante la entidad que corresponda el levantamiento del secreto bancario, reserva tributaria e identidad bursátil en las investigaciones llevadas a cabo por el Ministerio Público **dentro de los límites establecidos en la Ley**”.

Con relación al apartado “atribuciones” señalamos lo siguiente:

- a. Con relación al inciso 2, aconsejamos suprimir la expresión “...en la forma o en el fondo...”, toda vez que al no existir esa precisión en nuestra Constitución Política en el momento en que reconoce legitimidad al Fiscal de la Nación para promover la acción de inconstitucionalidad (art. 203.2 Const.), luego resulta innecesario explicitarlo.

Nótese también una eventual redundancia, y es que al explicitar el objeto sobre los cuales puede recaer una acción de inconstitucionalidad, se entiende que el modo de formular la pretensión puede ir a aspectos de forma o de fondo que, a consideración del Fiscal de la Nación, tengan tal entidad para quebrar la presunción de constitucionalidad.

Formulamos tal observación respecto de la expresión “parcial o total”. En consecuencia, se recomienda la siguiente fórmula legal:

“Interponer ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad ~~parcial o total~~ de las leyes y normas con rango de ley que contravengan la Constitución Política ~~en la forma o en el fondo~~, previa autorización de la Junta de Fiscales Supremos”.

6.2. Del Artículo 29. Especialidades

Texto de Anteproyecto

“Artículo 29. Especialidades

Las Fiscalías Supremas, además de la Fiscalía de la Nación, son:

1. Fiscalías Supremas contra Delitos Comunes.
2. Fiscalía Supremas Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios.
3. Fiscalía Suprema Especializada en Delitos de Crimen Organizado, Terrorismo, y Tráfico Ilícito de Drogas.
4. Fiscalía Suprema Especializada en Delitos de Lavado de Activos y Extinción de Dominio.
5. Fiscalía Suprema Especializada en Investigación y Procesamiento de Funcionarios con Prerrogativa de Antejucio Político.
6. Fiscalía Suprema Especializada en Investigación y Procesamiento de Jueces, Fiscales y otros Altos Funcionarios del Estado.
7. Fiscalía Suprema Especializada en Derechos Humanos y Trata de Personas.
8. Fiscalía Suprema Especializada en Materia Ambiental y Prevención del Delito.
9. Fiscalía Suprema Especializada en Violencia contra la Mujer, Niños, Niñas, adolescentes y Personas Vulnerables.
10. Las demás que excepcionalmente sean creadas por la Junta de Fiscales Supremos.

También existe una fiscalía suprema que representa al Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Las fiscalías supremas son dirigidas por un Fiscal Supremo especializado en la materia.

Las fiscalías supremas tienen competencia en su especialidad en todo el territorio de la República y son la instancia máxima del respectivo subsistema especializado. Además del Fiscal Supremo están integradas por un cuerpo orgánico de fiscales de los diferentes niveles”.

Análisis: A partir de lo expuesto con relación al análisis del art. 9, recomendamos que mediante Ley orgánica solo es necesario definir materias y la cantidad de fiscales supremos que debe conformar esta instancia.

En consecuencia, no es necesario que en una ley orgánica se deba desagregar las especialidades, más aun cuando ello disminuiría la capacidad de reacción de la institución para afrontar los cambiantes fenómenos sociales que el Ministerio Público debe afrontar, no solo en el ámbito penal, sino también civil o contencioso administrativo, entre otros.

Asimismo, toda vez que en la sesión VI se indicó que el objeto de identificar las especialidades es cuantificar la cantidad de fiscalías supremas que conformará esta instancia; nótese que la propuesta legislativa tampoco responde a dicha inquietud porque, además de identificar claramente hasta ocho fiscalías supremas, se propone una fórmula indeterminada de “fiscalías supremas contra delitos comunes” sin indicar cuál sería cantidad de estas.

Del mismo modo, se deja abierta la facultad para que la Junta de Fiscales Supremos pueda crear fiscalías supremas sin poner ningún límite más allá del carácter “excepcional” de la creación.

Dicho esto, y al advertir que la propia fórmula legal impide que el órgano de gobierno pueda acumular o eliminar fiscalías supremas según los criterios desarrollados en el art. 6.1. del D.Sup. n.º 054-2018-PCM, se propone una fórmula legal alternativa que tenga como objeto establecer una mínima cantidad de fiscalías supremas sin establecer las especializaciones que, por cierto, pueden irse organizando o desarrollando a través de los propios órganos de gobierno.

Naturalmente, la fórmula legal planteada no debe suponer eliminar las fiscalías supremas especializadas o las subespecializadas, sino procurar una fórmula legal que salvaguarde la autonomía de la institución en lo concerniente al mejor modo de organizarse para cumplir los objetivos institucionales, aspecto que no resulta del todo claro si, por Ley Orgánica, se solicita a otro poder del Estado a decidir no la cantidad de fiscalías, sino la distribución de estas como un punto de partida que luego será más dificultoso modificar ante las eventuales necesidades técnicas del momento.

CAPÍTULO III

Informe:

Análisis de versión integral del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

Informe:

Análisis de versión integral del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

Fdo. Arsenio Oré Guardia³⁷

Fdo. José Luis Rivera Villanueva³⁸

Sr. Fiscal de la Nación

En estricto cumplimiento de lo requerido durante la decimoquinta sesión de la Comisión, celebrada el 04 de marzo del presente año, me dirijo a usted para informar formalmente que nos ratificamos en su integridad en las observaciones y sugerencias técnico-jurídicas oportunamente formuladas. Dichos planteamientos fueron presentados con ocasión de los informes remitidos el 17 de enero y el 18 de febrero pasados, los cuales mantenemos en plena vigencia.

Comprendemos a cabalidad y manifestamos nuestro absoluto respeto frente a los puntos abordados que ha sido objeto de exhaustivo debate y deliberación por parte de los miembros de la Comisión. Como adición, en aras de aportar a la coherencia y optimización institucional de nuestra postura frente al diseño normativo propuesto, consideramos imperativo reafirmar los presupuestos y fundamentos esgrimidos en nuestros informes previos.

Es preciso señalar que sometemos a su consideración y la de los distinguidos comisionados el presente informe, con el firme objetivo de coadyuvar al éxito del proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público. Esta iniciativa legislativa reviste una importancia trascendental para nuestra sociedad y resulta determinante para el futuro de la administración de justicia, por lo que su discusión exige la mayor rigurosidad técnica como se viene haciendo estos meses.



Arsenio Oré Guardia
Comisionado



José Luis Rivera Villanueva
Comisionado alterno

³⁷ Miembro de la Comisión encargada de la elaboración del proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público

³⁸ Miembro alterno del sr. Arsenio Oré Guardia

N.º	Fórmula legal	Observación
1	<p>Artículo IX. Principio de integración</p> <p>Los fiscales en el ejercicio de sus funciones suplen vacíos y deficiencias normativas aplicando los principios generales del derecho, los instrumentos internacionales, el derecho consuetudinario y la jurisdicción comunal constitucionalmente establecida.</p>	<p>La jurisdicción es expresión del ejercicio soberano de un Estado, en virtud del cual este concibe y diseña un mecanismo heterocompositivo de conflicto.</p> <p>Sin embargo, de ello se aprecia que tal categoría no es predicable respecto del modo con que las comunidades indígenas y nativas administran justicia, más aún cuando estas formas no guardan correspondencia con la existencia de un Estado. Por el contrario, pueden trascender a estas y legitimarse en el derecho consuetudinario.</p> <p>De ahí que, en un ánimo de mantener una claridad conceptual, sería apropiado considerar el uso del término “justicia comunal” como una herramienta hermenéutica que los fiscales también pueden tomar en consideración para adoptar sus decisiones dentro del marco de su competencia.</p>
2	<p>Artículo XIV. Principio de cosa decidida</p> <p>Cuando un fiscal dicta el archivo de las investigaciones luego de que ha concluido la estrategia o plan de investigación y se han actuado todas las diligencias programadas, y se concluye que el hecho no configura delito o que se ha extinguido la acción penal y esta disposición es confirmada por el superior en grado, se produce la cosa decidida en sede fiscal con los mismos efectos de la cosa juzgada</p>	<p>Si bien es atendible la preocupación de que las decisiones fiscales brinden seguridad jurídica, conviene indicar que el uso de la expresión “se produce la cosa decidida en sede fiscal con los mismos efectos de la cosa juzgada” puede acarrear cierto cuestionamiento al pretende otorgar a las decisiones fiscales de archivo un tratamiento que el Poder Constituyente expresamente reservó a ciertas decisiones bajo la misma expresión –efectos de la cosa juzgada– (art. 139.13 Const.).</p> <p>Sin perjuicio de ello, también se somete a consideración la eventual contradicción en el sentido de conceder el efecto en cuestión solo a las decisiones fiscales que tengan la calidad de firmes, toda vez que en la fórmula legal no se ha comprendido a las decisiones que sean consentidas.</p> <p>Este doble tratamiento puede ser pernicioso (i) porque generaría en el investigado la necesidad de impugnar decisiones que, incluso, le favorecen con el objeto de que aquel alcance los efectos de la cosa juzgada.</p>
3	<p>Artículo 19. Inhibición</p> <p>Los fiscales no son recusables; sin embargo, deberán inhibirse del conocimiento de un caso por las causales previstas para la recusación de los</p>	<p>La expresión “Esta obligación no es aplicable a supuestos en que el fiscal interviene en instancias previas en un mismo caso” tenía sentido bajo el entendido de que se posibilite a los fiscales a</p>

	<p>jueces, de no hacerlo podrán ser separados del caso por el superior jerárquico; esta decisión es inimpugnable. Esta obligación no es aplicable a supuestos en que el fiscal interviene en instancias previas en un mismo caso.</p>	<p>promover el proceso hasta las instancias superiores o supremas.</p> <p>Sin embargo, al haberse acordado mantener la actual estructura, se aconseja evaluar la oportunidad de mantener la noción de que el fiscal inferior jerárquico pueda intervenir en las causas ante las instancias superiores correspondientes.</p>
4	<p>Artículo 24. Del Fiscal de la Nación</p> <p>La Fiscalía de la Nación está a cargo del Fiscal de la Nación, quien preside y representa al Ministerio Público; su autoridad se extiende sobre todos los fiscales, funcionarios y servidores que lo integran.</p> <p>El mandato del Fiscal de la Nación dura tres (3) años prorrogables por reelección solo por otros dos (2). No hay reelección del fiscal que ha concluido su mandato y ya no está en el cargo.</p>	<p>Según la Constitución, “El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos” (art. 158 Const.).</p> <p>Frente a esta opción política, en el segundo párrafo del artículo se añade que “No hay reelección del fiscal que ha concluido su mandato y ya no está en el cargo”, lo que genera cierta ambigüedad. Y es que se estaría creando condicionando la reelección solo ha supuestos donde copulativamente concurren la conclusión del mandato y que se haya dejado el cargo.</p> <p>Contrario sensu, la fórmula legal empleada estaría autorizando la reelección en aquellos supuestos donde pueda concurrir al menos uno de tales supuestos.</p> <p>Así pues, en un ánimo de evitar tal ambigüedad se sugiere mantener la fórmula legal ya recogida en la constitución y, si se quiere, añadir como una segunda idea la prohibición expresa de la reelección.</p>
5	<p>Con relación al capítulo II. Fiscalías Supremas</p>	<p>Mientras se discutía los alcances del presente proyecto, el legislador publicó el D.Leg. n.º 1735 en febrero del 2026, en virtud del cual se dispuso la creación de las fiscalías especializadas en extorsión y sicariato.</p> <p>Dicho esto, se aconseja compatibilizar las especialidades prescritas en el art. 30 del proyecto con esta reciente iniciativa.</p> <p>Del mismo modo, es preciso evaluar en data el impacto que el sistema de justicia deberá afrontar ante la eventual eliminación de las fiscalías de familia, toda vez que tal especialidad no se encuentra en el catálogo descrito en el art.30 del proyecto</p>
6	<p>“Artículo 31. Funciones y atribuciones</p> <p>Son funciones y atribuciones de la Fiscalía Suprema contra delitos</p>	<p>En la disposición citada se establece que la Fiscalía Suprema de delitos comunes es competente para resolver las cuestiones de competencia en diligencias preliminares que se produzcan entre los fiscales del</p>

	<p>comunes: ...</p> <p>15. Resolver las cuestiones de competencia en diligencias preliminares que se produzcan entre los fiscales del fuero militar policial con los fiscales del Ministerio Público”.</p>	<p>fuero militar policial. Sobre el particular, corresponde señalar los visos de inconstitucionalidad que dicha iniciativa puede suscitar, especialmente por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo ajeno a la estructura del Poder Judicial. 2. Sin embargo, toda vez que su legitimidad se asienta en criterios instrumentales, su intervención no solo se produce en salvaguarda de la defensa de la legalidad, sino también de la preservación de la imparcialidad judicial; es preciso señalar que la cuestión de competencia entre los fiscales del fuero militar policial y del fuero civil trasciende a los alcances de la función fiscal, en tanto que puede tener incidencia en el derecho al juez natural o al juez predeterminado por ley (art. 139.3 Const.). 3. De ahí que, independientemente del estadio del proceso, todo conflicto entre el fuero militar y civil en sede fiscal también debe ser objeto de deliberación por la Sala Penal de la Corte Suprema de la República en sintonía con el art. 180.3 del Código de Justicia Militar.
7	<p>“Artículo 35. Funciones y atribuciones</p> <p>Son funciones y atribuciones de la Fiscalía Suprema en Investigación y Procesamiento de Funcionarios con Prerrogativa de Antejuiicio Político:</p> <p>...</p> <p>3. Realizar las diligencias preliminares, formular denuncia constitucional ante el Congreso de la República o dictar la disposición de archivo correspondiente por delito de función atribuido a los altos funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política del Estado”.</p>	<p>Si bien el art. 100 de la Const. establece que el Fiscal de la Nación es competente para promover la acción penal cuando el Parlamento emita la resolución acusatoria contra un alto funcionario; de ello no puede inferirse válidamente que, mientras no exista la autorización parlamentaria correspondiente, los altos funcionarios, especialmente el Presidente de la República, puedan ser sometidos a diligencias preliminares por parte de la Fiscalía Suprema especializada en investigación y procesamiento de funcionarios con prerrogativa de antejuiicio político.</p> <p>En efecto, el citado art. 100 dispone:</p> <p>“...En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación evalúa, conforme a sus atribuciones, el ejercicio de la acción penal correspondiente ante la Corte Suprema...”</p>

De dicha disposición se desprende que el **Constituyente ha reservado al Fiscal de la Nación –y no a cualquier fiscal supremo– la conducción del ejercicio de la acción penal respecto de los altos funcionarios**, lo cual responde a la naturaleza de estos cargos.

En este sentido, razones de orden constitucional y político respaldan que incluso las actuaciones preliminares deban quedar bajo la competencia del Fiscal de la Nación:

1. La investidura constitucional del Presidente de la República

De acuerdo al art. 100 de la Constitución Política:

“El Presidente de la República **es el Jefe de Estado y personifica la Nación**”.

Esta fórmula legal no es meramente simbólica. Por el contrario, fundamenta que el cargo presidencial responde a un estatuto constitucional singular de responsabilidad. De ahí que el propio texto constitucional establezca un régimen restrictivo de responsabilidad presidencial en virtud del art. 117 de la Constitución, en virtud del cual se estatuye que el Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su periodo, por “...traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados..., y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

Tal esquema revela que la Constitución ha procurado preservar la estabilidad institucional del cargo presidencial, evitando que la investidura pueda comprometerse por actuaciones persecutorias provenientes de órganos distintos al titular que preside el Ministerio Público.

En tal contexto, resultaría incompatible que con esta lógica constitucional **una fiscalía suprema pueda iniciar autónomamente diligencias preliminares**

contra quien personifica a la Nación.

2. Unidad institucional del Ministerio Público frente a la responsabilidad de altos funcionarios

Según el art. 158 de la Constitución, el Fiscal de la Nación preside el Ministerio Público.

A partir de una interpretación sistemática entre dicho artículo y el 159.1 de la Const., resulta que el Fiscal de la Nación consagra la representación institucional del Ministerio Público y, por tanto, es el máximo encargado de velar con que el ejercicio de las facultades de persecución penal no desborde los intereses públicos dentro del principio de equilibrio de poderes propio del sistema republicano al cual estamos adscritos.

Frente a ello, permitir que ordinariamente diversas fiscalías supremas puedan iniciar investigaciones preliminares contra el Presidente podría generar un escenario potencial de fragmentación institucional, donde distintos fiscales supremos puedan adoptar criterios divergentes respecto del mismo alto funcionario.

En consecuencia, la concentración de tal facultad en el Fiscal de la Nación responde a la necesidad de garantizar unidad de criterio y responsabilidad institucional en la actuación del Ministerio Público.

Evidentemente, lo señalado no impide que el Fiscal de la Nación pueda delegar su facultad investigatoria por razones operativas, habida cuenta de que la delegación no implica que este deje de tener responsabilidad frente a los eventuales excesos en que pueda incurrir el fiscal supremo que asuma competencia por delegación.

3. Protección del privilegio procesal de la investidura

Desde el punto de vista de la racionalidad del sistema constitucional, admitir que los fiscales supremos puedan someter a los altos funcionarios a diligencias preliminares puede vaciar de contenido el régimen de antejuicio político previsto por la Constitución.

		<p>El antejuicio político es un mecanismo de protección institucional de la función pública cuyo objeto es evitar que los titulares de los más altos cargos del Estado sean sometidos indiscriminadamente a procesos penales sin la previa intervención del órgano representante de la soberanía popular.</p> <p>Dicho esto, si se admitiera que los fiscales supremos pueden iniciar diligencias preliminares contra estos funcionarios antes de la intervención parlamentaria, el efecto práctico sería exponer políticamente al funcionario –y especialmente al presidente de la República– a un proceso de investigación que la propia Constitución ha querido condicionar a un procedimiento político previo.</p> <p>En tal caso, la exigencia constitucional de autorización parlamentaria perdería gran parte de su sentido protector, pues de nada serviría condicionar el ejercicio de la acción por parte del Fiscal de la Nación a la existencia previa de una resolución acusatoria del parlamento cuando, llegado dicho momento, el alto funcionario ya fue expuesto políticamente.</p>
8	<p>“Artículo 51. Funciones y atribuciones</p> <p>Son funciones y atribuciones de las fiscalías provinciales penales:</p> <p>...</p> <p>2. Disponer el archivo de la denuncia o la cuando corresponda”.</p>	<p>Parece que el inciso dos está incompleto.</p>
9	<p>“Artículo 51. Funciones y atribuciones</p> <p>Son funciones y atribuciones de las fiscalías provinciales penales:</p> <p>...</p> <p>6. Inspeccionar todo lugar donde se encuentre detenida una persona o se presuma que lo está, trátase de centros penitenciarios, policiales, militares o de cualquier otra índole. Ninguna autoridad, entidad o persona puede limitar ni restringir la realización de estas</p>	<p>Si bien la atribución plasmada en el numeral 6 del art. 51 es legítima; corresponde indicar la eventual superposición de competencias que dicho artículo puede suponer respecto de las atribuciones de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>En efecto, el art. 162 de la Constitución prescribe:</p> <p>“Corresponde a la Defensoría del Pueblo [la defensa] de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal...”.</p> <p>Dentro de dicha función de supervisión, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado de manera constante labores de visita, supervisión e inspección de centros de</p>

	<p>diligencias, bajo responsabilidad.</p> <p>7. Disponer la libertad de una persona detenida o retenida cuando no concurren los presupuestos y requisitos establecidos por la Constitución y la Ley. La orden de libertad debe ejecutarse de inmediato, bajo responsabilidad...</p> <p>12. Disponer la realización de todo tipo de actos de investigación que no requieran autorización judicial contra imputados, personas jurídicas, terceros civiles o terceros interesados, y contra los bienes de estos cuando corresponda; asimismo contra efectos, ganancias e instrumentos del delito. En los casos en que se requiera autorización judicial, solo podrá disponer o imponer la medida cuando exista urgencia o peligro en la demora, en cuyo caso requerirá la respectiva confirmación judicial a la brevedad posible”.</p>	<p>detención, incluyendo establecimientos penitenciarios, dependencias policiales y otros lugares donde se encuentran personas privadas de libertad. Así las cosas, la facultad atribuida al fiscal provincial de inspeccionar lugares de detención sin restricción alguna podría generar zonas de conflicto competencial con el mandato constitucional de supervisión que le corresponde a la Defensoría del Pueblo. De otro lado, el inciso 7 plantea una cuestión más delicada desde el punto de vista constitucional, en la medida de que atribuye al fiscal provincial la facultad de “Disponer la libertad de una persona detenida o retenida cuando no concurren los presupuestos y requisitos establecidos por la Constitución y la ley”. Si bien dicha atribución puede ser coherente con eventuales detenciones policiales ilegales, la amplitud de la fórmula legal planteada podría suponer atribuir al fiscal provincial competencia para revisar, incluso, las decisiones judiciales en virtud del cual se haya ordenado la privación de libertad, con lo cual en los hechos se generaría una competencia revisora en sede fiscal paralela a los medios impugnatorios previstos a tal efecto en sede jurisdiccional. Finalmente, con relación al inciso 12 corresponde señalar la eventual inconstitucionalidad en que podría incurrir tal fórmula legal al contravenir directamente, por ejemplo, el art. 2.10 de la Constitución, en virtud del cual se ha establecido que el acceso a las comunicaciones solo se produce previa autorización judicial, frente al cual en el proyecto de ley se estaría procurando crear un supuesto distinto para acceder al contenido por razones de urgencia o peligro en la demora.</p>
<p>10</p>	<p>Artículo 77. Funciones y atribuciones Corresponde a la Junta de Fiscales Supremos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir entre sus miembros al Fiscal de la Nación. 2. Tomar juramente al Fiscal de la Nación. 3. Debatir y aprobar los planes de desarrollo y gestión institucional multianual y velar por su cumplimiento, así como las políticas institucionales propuestas por el Fiscal de la Nación. 	<p>Pese a que el numeral 18 del artículo 77 es una cláusula abierta al prescribir "Las demás señaladas en la ley y la propia Junta de Fiscales Supremos", por técnica legislativa faltaría consolidar las siguientes atribuciones específicas presentes en otros articulados del Proyecto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El artículo 27, numeral 2, relativo a las atribuciones del Fiscal de la Nación, señala que requiere la "previa autorización de la Junta de Fiscales Supremos" para interponer ante el Tribunal Constitucional acciones de inconstitucionalidad contra leyes. 2. Si bien el numeral 4 del artículo 77 le da la

<ol style="list-style-type: none"> 4. Debatir y aprobar el Plan General de Política Criminal y Prevención del Delito del Ministerio Público, a propuesta del Fiscal de la Nación. 5. Aprobar el Proyecto de Presupuesto del Ministerio Público, a propuesta del Fiscal de la Nación. 6. Determinar o modificar el ámbito de competencia funcional y territorial de las fiscalías, así como crear distritos fiscales, de ser el caso. 7. Pronunciarse en caso de causal de vacancia de los fiscales supremos, comunicando a la Junta Nacional de Justicia para los fines pertinentes. 8. Conceder licencias y vacaciones al Fiscal de la Nación. 9. Proponer a la Junta Nacional de Justicia la medida disciplinaria de destitución de los fiscales en los casos que corresponda. 10. Elegir a los representantes del Ministerio Público ante los organismos públicos establecidos por la Constitución y las leyes. 11. Decidir el número y especialidad de las fiscalías y aprobar su creación a nivel nacional, sin afectar plazas presupuestadas. 12. Absolver las consultas que formulen los órganos de gobierno de los distritos fiscales. 13. Aprobar anualmente el Cuadro de Méritos y Antigüedad de los fiscales a nivel nacional. 14. Aprobar el Plan Anual de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización jurídica de los Fiscales y demás servidores a propuesta de la Escuela del Ministerio Público. 15. Aprobar los criterios interpretativos con efecto vinculante desarrollados por las fiscalías supremas en el ámbito de su competencia. 	<p>potestad de aprobar el "Plan General", a lo largo del texto se exige que la Junta apruebe específicamente los Planes de Acción diseñados por la Fiscalía Suprema de Delitos Comunes, la de Delitos de Corrupción de Funcionarios, la de Crimen Organizado, Terrorismo y TID , y la de Lavado de Activos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. El artículo 117 establece de forma explícita que la designación de los cuatro fiscales que integrarán este Consejo Consultivo de la Escuela del Ministerio Público "corresponde a la Junta de Fiscales Supremos". 4. El artículo 68, numeral 10, menciona que el Jefe de la Autoridad Nacional de Control (ANC) propondrá a la Junta de Fiscales Supremos "la creación de plazas fiscales para la ANC" así como "iniciativas legislativas para lograr la eficacia y eficiencia de la organización". 5. En el artículo 69 y 70 se interpreta que la Junta de Fiscales Supremos tiene la función de recibir la propuesta de destitución formulada por la Autoridad Nacional de Control. Además, ejerce la función de "verificación institucional formal" dentro del procedimiento disciplinario, de manera separada a la instrucción y a la destitución constitucional. Al respecto, El artículo 77, numeral 9 solo menciona "Proponer a la Junta Nacional de Justicia la medida disciplinaria de destitución", pero omite el paso previo de verificación de lo enviado por la autoridad de control). 6. En el artículo 87 se señala que la Junta tiene la potestad de determinar en qué casos los presidentes de las juntas de fiscales superiores desempeñarán sus cargos a dedicación exclusiva, basándose en indicadores de carga procesal, índice delictivo y población. 7. Las funciones prescritas en el apartado referido a las disposiciones transitorias y de implementación, en virtud de las cuales se concede a la Junta de Fiscales Supremos: <ol style="list-style-type: none"> a. La elaboración de un nuevo Cuadro de Asignación de Fiscales de todos los niveles se encuentra en la Disposición Transitoria Cuarta. b. La aprobación de los reglamentos respectivos en un plazo de tres meses posteriores a la publicación
---	--

	<p>16. Deliberar y adoptar acuerdos sobre asuntos sometidos a su consideración por sus integrantes respecto a puntos que se vinculen con la organización y el adecuado funcionamiento institucional del Ministerio Público, sin perjuicio de las atribuciones propias del Fiscal de la Nación.</p> <p>17. Velar por la recta administración de justicia.</p> <p>18. Las demás señaladas en la ley y la propia Junta de Fiscales Supremos.</p>	<p>de la ley recae en la Disposición Transitoria Sexta.</p> <p>c. La potestad para reestructurar la distribución de los despachos fiscales y convertir plazas, atendiendo a las necesidades institucionales y diagnósticos, está establecida en la Disposición Transitoria Séptima</p> <p>También corresponde indicar la existencia de una contradicción entre dos disposiciones del Proyecto que podría generar un conflicto de competencia.</p> <p>Y es que, mientras el numeral 13 del artículo 77, establece que es función de la Junta de Fiscales Supremos "Elegir al Presidente del Distrito Fiscal en los distritos fiscales en donde no haya fiscales superiores titulares"; el art. 81 determina que "Si en un distrito fiscal no existe un fiscal superior titular, el Presidente del Distrito Fiscal será designado por el Fiscal de la Nación".</p> <p>Lo propio también se aprecia e en el numeral 14 del artículo 77 que prescribe que la Junta debe "Aprobar anualmente el Cuadro de Méritos y Antigüedad de los fiscales a nivel nacional". Sin embargo, el artículo 10, numeral 2, precisa que es la Oficina de Gestión y Registro de Fiscales (OGERF) quien se encarga de <i>elaborar</i> este cuadro, pero hace la salvedad de que excluye a los fiscales supremos.</p>
<p>11</p>	<p>“Artículo 80. Funciones y atribuciones</p> <p>Corresponde a la Fiscalía de la Nación en el ejercicio de sus funciones y atribuciones de gestión y gobierno:</p> <p>...</p> <p>19. Requerir a los miembros del Ministerio Público el cumplimiento de sus funciones</p> <p>...</p> <p>24. Conceder licencias y vacaciones a los fiscales supremos, adjuntos supremos y a los presidentes de las juntas de fiscales superiores.</p> <p>”.</p>	<p>Según los “Criterios orientadores fundamentales para la formulación normativa de la Ley Orgánica del Ministerio Público”, se indicó que la Fiscalía de la Nación debe dedicarse exclusivamente a la gestión y gobierno institucional.</p> <p>Frente a dicho objetivo, el inciso 19 pareciera que apunta a conceder al Fiscal de la Nación facultades de supervisión respecto de funcionarios en concreto, lo que podría ser contraproducente ante el progresivo incremento de requerimientos que pueda dirigirse a su despacho y respecto de los cuales deberá adoptar las gestiones que correspondan.</p> <p>Del mismo modo, resulta contradictorio que la máxima autoridad del Ministerio Público pueda tener facultades propias de recursos humanos, al punto de ser el funcionario con competencia para decidir las licencias y vacaciones cuando tales labores administrativas no están vinculadas a las facultades de gestión y gobierno institucional para el cual está llamado el Fiscal de la Nación.</p>

<p>12</p>	<p>“Artículo 80. Funciones y atribuciones Corresponde a la Fiscalía de la Nación en el ejercicio de sus funciones y atribuciones de gestión y gobierno: ... 22. Designar fiscales provisionales de los diferentes niveles y especialidades, según el cuadro de méritos y antigüedad; y designar a fiscales provisionales de las diferentes especialidades de una tema elevada por el Fiscal Supremo en su respectiva especialidad, por el presidente de cada distrito fiscal o los coordinadores de las fiscalías especializadas correspondientes.</p>	<p>Se observa el inciso 22 por cuanto la exigencia de que el fiscal designado deba seguirse “según el cuadro de méritos y antigüedad” puede ser muy restrictivo. Y es que con ello podría estar impidiendo que profesionales jóvenes, pero con suma solvencia en cuestión de méritos no puedan asumir el cargo de fiscal provisional.</p>
<p>13</p>		<p>Evaluar la oportunidad de establecer reglas de Derecho transitorio que permita gestionar la carga que actualmente afrontan las fiscalías que eventualmente ya no formarían parte de la Ley Orgánica del Ministerio Público.</p>

San Borja, 06 de marzo del 2026

