



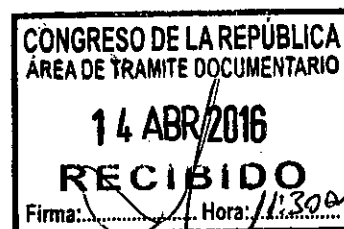
PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA AL SUPERIOR JERÁRQUICO FISCAL O JURISDICCIONAL EN LOS DELITOS DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS Y LAVADO DE ACTIVOS CUANDO EL PROCESO NO HA LLEGADO A LA ETAPA DEL JUZGAMIENTO

La Comisión Especial Investigadora Multipartidaria Encargada de Investigar y Determinar la Influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos, Movimientos Regionales y Locales del Congreso de la República, integrada por los congresistas que suscriben la presente, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 22, inciso C, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE DISPONE LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA OBLIGATORIA AL SUPERIOR JERÁRQUICO FISCAL O JURISDICCIONAL EN LOS DELITOS DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS Y LAVADO DE ACTIVOS CUANDO EL PROCESO NO HA LLEGADO A LA ETAPA DEL JUZGAMIENTO

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto la aplicación de la consulta obligatoria al superior jerárquico, fiscal o jurisdiccional, en el delito de tráfico ilícito de drogas y en el delito de lavado de activos, con excepción del supuesto previsto en el artículo 298° del Código Penal, contra las disposiciones fiscales que declaran el archivo definitivo de la denuncia y contra las resoluciones judiciales que resuelven el sobreseimiento de dichos procesos penales; con el propósito de prevenir la impunidad.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El instituto procesal de control decisorio, denominado consulta, se aplica a nivel nacional en armonía con la legislación procesal vigente en el territorio donde se

realizan las investigaciones fiscales y se tramitan los procesos judiciales por los delitos señalados en el artículo precedente.

Artículo 3. Procedencia de la consulta

La consulta al superior jerárquico procede contra las disposiciones fiscales que resuelven declarar la improcedencia de la formalización y continuación de la investigación preparatoria o la abstención del ejercicio de la acción penal pública y en consecuencia el archivo definitivo de la denuncia en el delito de tráfico ilícito de drogas y en el delito de lavado de activos, con excepción del supuesto previsto en el artículo 298° del Código Penal y contra las resoluciones judiciales que declaran el sobreseimiento en la tramitación de los procesos penales por dichos delitos.

Artículo 4. Trámite de la consulta

En el plazo perentorio de tres días la carpeta fiscal es elevada de oficio al despacho del fiscal superior competente.

En el mismo plazo, el expediente se eleva de oficio al despacho del juez unipersonal o colegiado inmediatamente superior competente.

La decisión fiscal o judicial definitiva se expedirá dentro de los cinco días siguientes a la vista de la causa. No procede el pedido de informe oral.

Durante la tramitación de la consulta, los efectos de la resolución quedan suspendidos.

Artículo 5. De las responsabilidades de jueces y fiscales

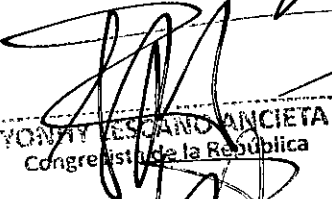
Los fiscales y los jueces deben elevar los actuados al inmediato superior competente, bajo responsabilidad.

Absuelta la consulta, los fiscales y jueces consultados remitirán copia de sus decisiones resolutivas al Fiscal de la Nación y al Presidente de la Corte Suprema, respectivamente.

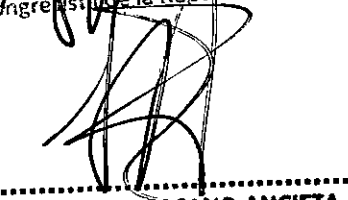
Lima 11 de marzo de 2016

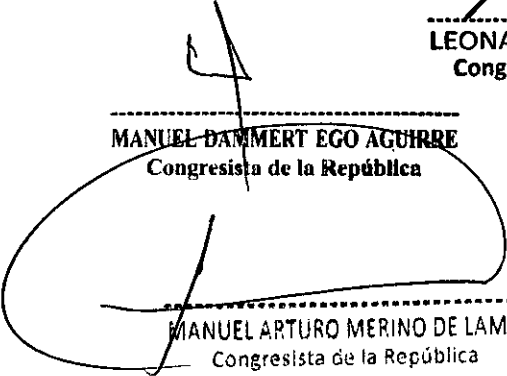

MESÍAS A. GUEVARA AMASIFUEN
Congresista de la República

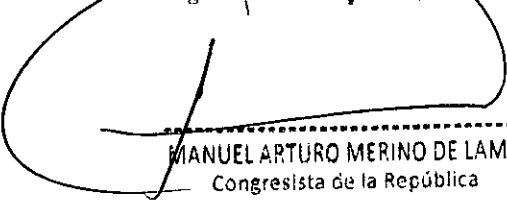

Dra. ROSA MAVILA LEÓN
Congresista de la República


YONHY LESCANO ANCIETA
Congresista de la República


LEONARDO INGA VÁSQUEZ
Congresista De La República


Dr. YONHY LESCANO ANCIETA
Vocero Titular
Bancada Acción Popular - Frente Amplio


MANUEL DANMERT EGO AGUIRRE
Congresista de la República


MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA
Congresista de la República

II

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INSTITUCIÓN PROCESAL DE LA CONSULTA

Consultar es elevar una resolución judicial al superior para su aprobación. Consiste en re examinar lo ya resuelto.

La consulta es un instituto que, en sentido estricto, no constituye un recurso impugnatorio pero que tiene efectos procesales semejantes a la apelación.

Hernando Devis Echandía, precisa que la consulta "no se trata de un recurso puesto que nadie lo interpone"⁹⁷. Del mismo modo lo ha considerado el Código de Procedimientos Civiles en los artículos 408 y 409.

La consulta en cuanto instituto procesal está prevista en el sistema procesal en los siguientes casos:

- a) Auto de libertad incondicional, artículo 201° del Código de Procedimientos Penales.
- b) Auto de libertad provisional en casos de Tráfico Ilícito de Drogas (artículo. 2° del Decreto Legislativo N° 122 modificado por el artículo 2° de la Ley N° 24388).
- c) Sentencia consensuada en el procedimiento de terminación anticipada en el delito de Tráfico Ilícito de Drogas (artículo 2°, inciso 5, de la Ley N° 26320)
- d) Un supuesto general de consulta está previsto en el artículo 14° de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando se trata de una resolución que no aplica una norma legal por colisionar con la Constitución (la competencia corresponde a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema)⁹⁸

La consulta tiene por finalidad la revisión de una determinada resolución judicial para aprobar o desaprobar la decisión contenida en ella, mientras que la apelación tiene por propósito el examen de los agravios expresados por la parte recurrente para que se emita un pronunciamiento respecto a los mismos, anulando, confirmando o revocando, a efectos de reformar la decisión en este último caso.

La Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema estableció como lineamiento jurisprudencial esta diferencia conceptual entre ambas figuras procesales, mediante la sentencia recaída en la casación N° 2529-2012 Lima, en virtud de la cual la máxima instancia judicial declara fundado dicho recurso interpuesto en el marco de un proceso de impugnación de paternidad. A criterio del colegiado, la

⁹⁷ Devis Echandía, Hernando, Compendio de Derecho Procesal , pág. 571

⁹⁸ Constitución Política del Estado, Artículo 138

consulta consagrada en el artículo 408° del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil no contiene ni supone una controversia en el sentido de que deba examinarse una sentencia para que sea anulada o revocada total o parcialmente. Considera que la resolución que se emita a consecuencia de la aplicación de esta figura procesal tiene como presupuesto y marco de decisión los fundamentos contenidos en el mismo fallo elevado a consulta, al constituir ésta un mecanismo legal obligatorio destinado a la revisión de oficio de determinadas resoluciones judiciales.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 52, no existe este mecanismo de consulta, en tanto que la Ley Orgánica del Poder Judicial si contempla la consulta en el artículo 14 cuando el juez al emitir su fallo se desvincula de la norma por no estar acorde con la Constitución (Control Difuso).

II. EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN EL PERÚ

1. Situación actual del tráfico ilícito de drogas en el Perú

Se viene observando con gran preocupación que en la actualidad nuestro país, dentro de la actual estructura integral-operativa del sistema internacional del tráfico ilícito de drogas, tiene una función imprescindible para el mantenimiento del mercado ilegal de cocaína. Colombia, Bolivia y Perú forman parte del llamado "Triángulo Blanco" cuyo objetivo es abastecer de la droga necesaria al mercado norteamericano y europeo.

El rol que le corresponde al Perú en el tráfico mundial de drogas es de agente productor de coca en bruto y derivados cocaínicos. En suelo peruano se realizan las etapas primarias del proceso de fabricación de cocaína: a) Sembrado y cosecha de plantas de coca. b) Transformación de las hojas de coca en pasta básica de cocaína (PBC). c) Refinado intermedio de la pasta básica de cocaína hasta convertirla en pasta básica lavada (PBC-L). Además, aunque en menor escala, se realiza la fase terminal del refinamiento que consiste en la obtención de clorhidrato de cocaína.

2. La apreciación psico-social del tráfico ilícito de drogas

El tráfico ilícito de drogas es uno de los delitos de mayor expansión social en el Perú de los años 80. Los medios de difusión lo han convertido en un acontecimiento cotidiano, al grado que el ciudadano común y corriente lo asocia como una situación que caracteriza a nuestra sociedad. Es tal la familiaridad con la presencia de esta conducta criminal que ya no genera la misma aversión que antaño, ello obedecería a la imagen que se ha ido creando de los traficantes de droga. Siendo así, parecería que la población ha conceptualizado dos tipos de narcotraficantes más o menos convencionales: De una parte, se identifica como traficante al "paquetero" o "burro"; y de otra, se relaciona también como traficante al "gringo" norteamericano o al "narco" colombiano o mexicano y al

empresario-narco peruano; concibiéndose los mismos arquetipos de traficantes de drogas que aparecen en los telenoticieros o en la sección policiales de los diarios.

Parece también haber influido en el conocimiento del narcotráfico, el hecho de haberse difundido que el tráfico de drogas constituye un problema focalizado en la selva del país, lo cual ha generado que la persona natural de la Costa considere que es un problema lejano a su entorno social. Percepción que tiene asidero en cuanto se refiere a que las zonas de cultivo ilegal de la coca y la fabricación de pasta básica de cocaína están ubicadas generalmente en la zona de selva, donde esta actividad es tan rutinaria y abierta, que la población ha terminado por convivir y aceptar este tipo de actividades, viendo que incluso sus amigos o familiares se hallan vinculados.

Sin embargo, en los últimos años el riesgo urbano en la Costa se ha incrementado por el afán de los narcotraficantes de desarrollar el trasiego de la droga a nivel aéreo y marítimo.

3. La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012 – 2016

La actual Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012 -2016 (ENLCD) aprobada mediante Decreto Supremo N° 033-2012-PCM tiene como objetivo estratégico general "el reducir drásticamente y sosteniblemente el tráfico ilícito y el consumo de drogas, y sus negativos efectos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, incorporando a los productores de cultivos ilegales a la economía lícita"

La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas contempla tres ejes principales: "i) Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible que promueve el cambio de actitudes de la población hacia un desarrollo y vida lícita sin la influencia de la economía y las actividades delictivas del narcotráfico con el objetivo de lograr un desarrollo integral con inclusión social, que prioriza la gestión ambiental y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, ii) Interdicción y Sanción que consiste en reforzar las acciones de interdicción y sanción para enfrentar los delitos cometidos por las organizaciones del TID poniendo especial énfasis en su desarticulación y aplicación efectiva del marco legal, la reducción sostenida de los cultivos ilegales, el estricto control del uso de los insumos químicos, el mayor y efectivo decomiso de drogas y de activos, iii) Prevención y rehabilitación del consumo de drogas, que considera la prevención del consumo de drogas desde una perspectiva integral e inclusiva, como un proceso que comprende la aplicación de estrategias para mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente en las poblaciones más vulnerables como los niños y adolescentes, evitando que se involucren en el consumo de drogas u otros comportamientos de riesgos asociados; asimismo, en el tratamiento y rehabilitación se busca restablecer en las personas el potencial físico y mental que ha sido afectado por la dependencia de las drogas, de modo tal que pueda optimizar su desempeño personal y social".

III. SE EXCEPTÚA DE LA PROPUESTA NORMATIVA DE LA CONSULTA EL TIPO PENAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 298° DEL CÓDIGO PENAL

No se comprende en la presente propuesta normativa el delito de micro comercialización o micro producción tipificado en el artículo 298 del Código Penal, artículo modificado por el Decreto Legislativo N° 982, publicado el 22 de julio del 2007, por cuanto constituye un ilícito de menor lesividad en comparación con los tipos penales establecidos en los artículos 296°, 296° A, 296° B y 297° del cuerpo normativo acotado, los cuales sancionan hechos de mayor relevancia para el control punitivo del Estado y que merecen una acuciosa intervención de los operadores jurídicos tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, sin que ello signifique una mayor, innecesaria y excesiva recarga en el desempeño de las funciones fiscales y jurisdiccionales.

IV. VINCULACIÓN DEL NARCOTRÁFICO CON EL TERRORISMO

La captura y detención de Abimael Guzmán en 1992 por la Policía Nacional tuvo un impacto decisivo para evitar la continuación de las acciones terroristas de Sendero Luminoso y marcaron el inicio de la derrota de dicho grupo.

Pese a ello, los remanentes de Sendero Luminoso terminaron por hacer alianza con el narcotráfico, cobrándoles cupos para protegerlo y utilizando las ganancias para el fortalecimiento de su organización y en la adquisición de armamento. Es así que esta alianza de narcotraficantes y militantes de Sendero Luminoso afectó las economías locales, limitando el desarrollo de las regiones donde se cultiva la coca de manera ilegal y además ha propiciado el incremento en la inseguridad.

En la actualidad dicha alianza ha fortalecido el narcotráfico, constituyendo un problema que merece especial atención del Estado. Se observa con preocupación los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y las fuerzas del orden público con los narcotraficantes y los remanentes del terrorismo, principalmente en el VRAEM, el Huallaga y San Francisco.

V. EL LAVADO DE ACTIVOS

El lavado de activos tiene como finalidad disfrazar u ocultar el origen ilícito de dinero y bienes cuya procedencia se derivan de actividades delictivas como el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas, el soborno, la corrupción de funcionarios, entre otras.

El delito de lavado de activos constituye el soporte de la economía de dos delitos de considerable gravedad para cualquier país: el narcotráfico y el terrorismo, entre los que también forman parte otros delitos conexos. Constituyendo así la

etapa “final” de determinadas actividades delictivas y a la vez que da origen a nuevos ilícitos penales.

Situación que ha motivado la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera mediante Ley N° 27693, como organismo especializado en la persecución del Lavado de Activos, norma que se complementa con la Ley N° 27765, que sanciona el delito de Lavado de Activos, considerando figuras como actos de conversión y transferencia, actos de ocultamiento y tenencia y, las figuras agravadas tales como la omisión de comunicación de operaciones o las transacciones sospechosas.

VI. NECESIDAD DE LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO PROCESAL PARA PREVENIR LA IMPUNIDAD

Sistema de control penal

Es importante que el sistema de control penal cuente con un mecanismo de control de decisiones fiscales y jurisdiccionales que en sus versiones procesales dispongan la conclusión de la acción penal por delitos de gran lesividad, como en los casos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos, sin que se haya posibilitado llegar a la etapa del juzgamiento; es por ello que ante esta situación deberá implementarse el mecanismo de la consulta para efectivizar el mencionado control.

Los efectos perniciosos del tráfico ilícito de drogas y su vinculación con el terrorismo y su secuela de corrupción en sus diversas manifestaciones, requieren que el Estado incremente la lucha contra la producción y el consumo de drogas en todo el país y por otro lado, dicte medidas que impidan la impunidad, como por ejemplo, crear mecanismos de control orientados a la revisión de oficio de las disposiciones fiscales o resoluciones judiciales que permiten el archivamiento de las denuncias o de los procesos. Más aún, cuando con el devenir del tiempo, hemos venido observando el incremento del narcotráfico y su alianza con el terrorismo o viceversa, dando origen a la nueva modalidad denominada narcoterrorismo.

Ante una realidad nacional en que la criminalidad desarrolla nuevas formas y reedita un actuar que en el proceso penal se traduce en una estrategia que busca generar la impunidad de los delitos, es necesario implementar en el Sistema Penal un mecanismo de control de decisiones fiscales y jurisdiccionales, que en sus versiones procesales disponen la conclusión de la acción penal de delitos graves como tráfico ilícito de drogas y lavado de activos; cortándose la posibilidad que se llegue a la etapa del juzgamiento, estadio procesal que permite el desenvolvimiento de todos los actores procesales con sus respectivas armas argumentativas y el ejercicio de sus propios roles; que determinen luego de un proceso judicial la emisión de una resolución que establezca finalmente la responsabilidad o irresponsabilidad del procesado.

Ello no significa que el Estado intervenga en el proceso penal sustituyendo a una de las partes para ejercer un derecho recursal que sólo está reservado a las mismas. Sino, por el contrario, constituye un mecanismo de control procesal a fin de examinar las decisiones fiscales y jurisdiccionales que al disponer la conclusión de los procesos puedan originar formas de impunidad delictiva.

Frente a esta situación, reiteramos que, la CONSULTA se presenta como un mecanismo de control orientado a que los involucrados como agentes activos de los delitos de narcotráfico y lavado de activos sean investigados y/o procesados hasta que se establezca fehacientemente su inocencia o su responsabilidad penal.

Evaluación de la Comisión Especial Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los Partidos Políticos, Movimientos Regionales y Locales del Congreso de la República.

La Comisión en el desarrollo de las funciones y competencias encomendadas por el Congreso de la República, ha detectado que infiltrar, penetrar e influir en los actores que representan al sistema de justicia y política criminal constituye uno de los objetivos principales de las organizaciones delictivas, nacionales e internacionales dedicadas al tráfico ilícito de drogas.

Del análisis de los casos representativos de organizaciones criminales dedicadas a la producción y tráfico de drogas en los últimos treinta años, se evidencia que uno de los patrones comunes es contar con la complicidad de policías, fiscales, jueces y otros operadores de la administración de justicia para conseguir la exoneración, dilación, archivamiento, sobreseimiento o desaparición de materiales probatorios, expedientes y documentos con el único propósito de evadir la acción de la justicia.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta no se contrapone con la Constitución Política del Estado, por el contrario reafirma lo establecido en su artículo 8, en cuanto señala que el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas, así como regula el uso de los tóxicos sociales. Con la presente ley se busca prevenir la impunidad en la persecución de delitos de gran lesividad e impacto para el país y la sociedad como el tráfico ilícito de drogas y lavado de activos.

RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto es concordante con las Políticas de Estado concertadas en el Acuerdo Nacional:

Sexta Política de Estado:

Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración

Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes.

Sétima Política de Estado:

Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana:

Consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada;

Vigésimo Sexta Política de Estado:

Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en todas sus formas.

Desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo

el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero.

Vigésimo Sétima Política de Estado

Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas.

Luchará frontal y legalmente contra el narcotráfico y sus organizaciones; combatirá toda relación existente entre el tráfico ilícito de drogas y la corrupción de funcionarios o ex funcionarios del Estado.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente normatividad no irrogará gasto al Tesoro Público. Por el contrario, contribuirá a que haya mayor certeza jurídica y que la población confíe en la administración de justicia y la rectitud de los operadores jurídicos, previniendo los casos de impunidad durante la investigación fiscal o el proceso judicial en delitos como el tráfico ilícito de drogas y lavado de activos que mellan gravemente no solo el interés y la salud de la población, sino también atentan seriamente contra el orden socio económico, la seguridad ciudadana y la estabilidad política del país.