

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

El amparo constitucional de la defensa jurídica del Estado se encuentra contemplado en el artículo 47 de la Constitución Política del Perú, el mismo que señala que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley¹.

Por su parte, el numeral 9 del artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que la Defensa Judicial del Estado constituye un Sistema Administrativo a cargo del Poder Ejecutivo, denominado Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (en lo sucesivo, Sistema)².

En consonancia con el marco normativo expuesto, el Decreto Legislativo N° 1068, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, publicado el 28 de junio de 2008, crea y desarrolla dicho Sistema con la finalidad de fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado en el ámbito local, regional, nacional, supranacional e internacional, en sede judicial, militar, arbitral, Tribunal Constitucional, órganos administrativos e instancias de similar naturaleza, arbitrajes y conciliaciones.

Esta norma establece que los procuradores públicos son los principales operadores de dicho Sistema, siendo el ente rector el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Mediante Ley N° 30506, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y



1

"Artículo 47.-

La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales."

2

"Artículo 46.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia.

En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización."

saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por un plazo de noventa (90) días calendario.

Sobre el particular, el literal c) del inciso 3, del artículo 2 de la Ley N° 30506 establece que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de "(...)c) Reestructurar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado", por lo que la presente norma se encuentra circunscrita en la temática delegada.

Asimismo, la propuesta de Decreto Legislativo cumple con lo señalado en los artículos 101 y 104 de la Constitución Política del Perú. En efecto, no contiene disposiciones referentes a ninguno de los asuntos con reserva para ser legislados exclusivamente por el Congreso de la República (reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, modificación de leyes orgánicas, modificación de la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República).

En ese sentido, en uso de las facultades conferidas y en el marco de la modernización del Estado, es imprescindible adoptar medidas de reestructuración del Sistema, y, de esta manera, garantizar la independencia de este, mediante la creación de la Procuraduría General del Estado como su ente rector.

De esta manera, con la incorporación de la Procuraduría General del Estado se garantiza la unidad y coherencia en las acciones encaminadas al cumplimiento de las funciones propias del Sistema.



2. Descripción del problema

La defensa jurídica del Estado es una institución esencial en la salvaguarda de los intereses públicos. Está a cargo de los procuradores públicos por mandato expreso del artículo 47 de la Constitución Política del Perú.

Su existencia en el ordenamiento estatal está prevista como una pieza integrada al ensamblaje constitucional. Esa condición hace posible que los bienes jurídicos bajo su esfera de influencia resulten relevantes también desde esa perspectiva.

Los rasgos descritos exponen la importancia de la defensa jurídica del Estado en dos escenarios claramente definidos: los valores constitucionales como fines que justifican su identidad y, por otro lado, el sentido instrumental que debe ordenar su vida institucional.

Sin embargo, un examen acerca de la actuación de la defensa jurídica del Estado demuestra su débil articulación, presentándose dispersa, difusa y asistemática con los fines indicados, especialmente, debido a una enorme fragilidad en la dimensión instrumental, relacionada a las acciones institucionales que son desplegadas para ejercer su función.

A ello, se suma la difícil articulación para una exitosa defensa, frente al crecimiento del Estado y de las demandas ciudadanas.

3. Exposición de la propuesta

Dentro de lo jurídicamente posible, se tienen diversas opciones y estrategias para la reestructuración del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Así, podría optarse por la modificación de la normativa vigente, el otorgamiento de facultades adicionales al Consejo de Defensa Jurídica del Estado e, inclusive, la constitución

de una nueva entidad bajo la categoría de Organismo Constitucionalmente Autónomo.

No obstante, para enfrentar la problemática planteada es preciso incidir en el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema, sobre todo en temas de lucha contra la corrupción y lo que ésta implica, lo cual puede materializarse con la creación de la Procuraduría General del Estado. Dicha entidad, como ente rector, articulará la gestión de la defensa jurídica del Estado de manera uniforme, integral y oportuna y, a la vez, articulada con los procuradores públicos (contraria a la actual actuación dividida y atomizada), quienes ejercerán sus funciones en consonancia con los principios y valores que emanan de la actividad estatal, buscando que los procesos asumidos cuenten con un estándar mínimo de eficiencia y eficacia en el patrocinio de los intereses públicos.

En tal sentido, el objeto del presente Decreto Legislativo es reestructurar el Sistema y crear la Procuraduría General del Estado como ente rector a efectos de mantener y preservar la autonomía, uniformidad y coherencia en el ejercicio de la función, estableciendo normas que regulen la apropiada y oportuna intervención del procurador público en el ámbito nacional, supranacional e internacional, a fin de fortalecer, unificar y modernizar la Defensa Jurídica del Estado.

Complementariamente, en cuanto al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo y de aquellas normas que emita la Procuraduría General del Estado, debe tenerse en cuenta que ellas son aplicables imperativamente a todas las procuradurías públicas en el ámbito del gobierno nacional, regional y local.



M. Larrea S.

4. Análisis del contenido de la parte dispositiva

a) Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado

Sobre la necesidad de precisar el tipo de sistema que vincula la labor de los procuradores públicos, es preciso señalar que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, delimita conceptualmente dos tipos de sistemas, siendo los Sistemas Funcionales los que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado; mientras que los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. En ese contexto, se colige que la Defensa Jurídica del Estado se ajusta a los supuestos de este último sistema, guardando relación con lo establecido en el artículo 46 del citado texto legal.

b) Principios rectores

Uno de los aspectos más interesantes de la propuesta legislativa es el tratamiento de los principios rectores que se deben respetar en el ejercicio de la defensa jurídica del Estado, los cuales se constituyen en pilares del desarrollo funcional consagrándose como normas elementales que orientan la actuación de los operadores del Sistema y reflejan en última instancia el sentido de las diversas disposiciones de la propuesta.

Por tanto, los principios rectores se constituyen en directrices que sirven de herramientas para poder elaborar lineamientos sobre los cuales se van a desarrollar las actividades del Sistema en general y que tienen por objeto orientar, articular e impulsar un proceso de modernización de la gestión pública.

Respecto al principio de actuación funcional, la creación de la Procuraduría General del Estado significará el fortalecimiento de la imagen del país en el ámbito internacional, al representar la institucionalidad de la defensa de sus intereses públicos. Asimismo, su implementación culminará el trabajo autárquico que desarrollan algunas procuradurías públicas, lo que debilita el Sistema y posibilita la comisión de actos de corrupción.

c) Creación de la Procuraduría General del Estado

En los últimos años, la defensa jurídica del Estado se ha convertido en el centro de debate por diversos aspectos, tales como el relativo a su autonomía, su funcionalidad, la coordinación estratégica y otros que demuestran la necesidad de mejora del actual sistema.

De esta manera, el presente proyecto plantea el fortalecimiento del mencionado Sistema, reformándolo así como creando la Procuraduría General del Estado como un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de Derecho Público y autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa.



Así, la Procuraduría General del Estado se erige como el ente rector del Sistema con la debida autonomía e independencia para el ejercicio de su labor, lo cual se refuerza además con mecanismos de transparencia y meritocracia para la designación y nombramiento de los procuradores públicos.

d) Sobre la Estructura Orgánica de la Procuraduría General del Estado

Como se puede advertir, la estructura funcional que el presente proyecto postula busca acabar con la atomización del Sistema. Dicha atomización se ve reflejada en la falta de coordinación, carencia de información, falta de espacios de comunicación entre los abogados del Estado; problemas con los que ha tenido que lidiar la defensa jurídica del Estado. Por tal razón, se pretende aplicar un innovador enfoque sistémico, a fin de combatir la duplicidad de esfuerzos en cuanto el acopio de información así como los otros problemas señalados.

El ejercicio de las atribuciones que el Decreto Legislativo le confiere a la Procuraduría General del Estado implicará una actuación de modo transversal, sin posibilidad de interferencia con otras entidades del Estado ni exclusión de los operadores, puesto que la norma contiene disposiciones legales imperativas y bien delimitadas que facilitarán la consolidación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

Asimismo, el proyecto de Decreto Legislativo ha diseñado una nueva estructura orgánica del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, que tiene como principal objetivo constituir un sistema jerarquizado funcional y eficiente para dirigir la defensa de los intereses del Estado. En tal sentido, es conveniente precisar que el Procurador General del Estado es el funcionario que concentra la responsabilidad con relación a la actividad ejercida por los procuradores públicos y garantiza su eficacia, puesto que se encuentra investido de atribuciones que le permitirán lograr resultados favorables en ejercicio de sus funciones.

Para tal efecto, se ha estimado conveniente incorporar además en la estructura orgánica de la Procuraduría General del Estado: (i) La Alta Dirección, conformada por el Consejo Directivo como órgano máximo de la entidad; el/la Procurador/a General Adjunto del Estado, y la Secretaría General; (ii) Demás órganos tales

como el Tribunal Disciplinario, su propia procuraduría pública, el Órgano de Control Interno, los órganos de administración interna y los órganos de línea.

Como aspecto primordial, es necesario garantizar un adecuado funcionamiento del aparato público, para lo cual se precisa que los funcionarios de más altos rangos deben preponderar como objetivo máximo el fin común y nunca el provecho personal. Para lograr dicho fin es evidente que se requiere afianzar líneas de control eficientes y eficaces. Ello solo es posible con la sinergia que pueden lograr las instituciones del Estado en conjunto, por lo que se ha creído conveniente la incorporación de un/a representante de la Contraloría General de la República en la conformación del Consejo Directivo.

Asimismo, el Consejo Directivo en mención está presidido por el/la Procurador/a General del Estado, quien es el titular del pliego y funcionario de mayor nivel jerárquico de la Procuraduría General del Estado. Es designado por el/la Presidente/a de la República, a propuesta del Ministro/a de Justicia y Derechos Humanos.

e) Procuradurías Públicas

Los esfuerzos desplegados para afrontar el grave problema de la corrupción en el país no han sido suficientes y, por tanto, urge implementar medidas inmediatas que permitan dotar al Estado de una estructura de defensa eficiente, conformada por profesionales de altas calificaciones académicas y profesionales, comprometidos decidida y activamente en las acciones propias de cada procuraduría pública según sus necesidades y requerimientos.

Por esa razón, se pretende implementar criterios basados en la meritocracia en la elección de los procuradores públicos. Ello, a fin de maximizar las funciones que vienen realizando, otorgándoles independencia y autonomía.

Queda claro entonces que la fórmula propuesta busca darle solución a la situación que actualmente viene surgiendo con relación al diseño del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, donde ha preponderado la ausencia de criterios claros en cuanto a las directivas impartidas, así como la falta de un ente jerarquizado, único y cohesionado que dirija y supervise las funciones realizadas por los procuradores públicos, situaciones que han terminado por mermar la figura de quienes realizan la defensa jurídica del Estado.

Por tal razón, se concentrará a todas las procuradurías públicas a nivel nacional, incluyendo las regionales y municipales y vincularlas a la Procuraduría General del Estado, no solo funcionalmente sino también administrativamente, con ello se pretende desechar antiguos paradigmas de la administración pública que no lograron consolidarse y, por ende, no cumplieron los objetivos trazados ni las metas establecidas en desmedro de la ciudadanía quien asume la percepción de una administración pública lenta e inoperante.

f) Procuradurías públicas especializadas

Sobre el particular, se torna preciso delimitar la participación del Procurador Público en cuanto al ámbito territorial de su actuación, pues como sabemos la puede realizar en defensa de los intereses del Estado en sede interna –concepto elegido para referirnos a las cortes jurisdiccionales del país incluyendo las actuaciones no jurisdiccionales- y en sede externa –para referirnos a las actuaciones que se dan fuera del país-, además se debe considerar la sede Supranacional como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, donde el



Estado enfrenta acusaciones como violación de derechos humanos. Finalmente, se ratifica que la figura del Procurador Ad Hoc solo será exclusiva para casos que requieran de especialidad en forma temporal.

Actualmente, existe una oportunidad de mejora del servicio de defensa, a efectos de contribuir con mayor intensidad a propiciar una defensa de calidad, toda vez que en los últimos años el Estado ha venido perdiendo procesos y contrayendo deudas por sentencias y laudos que ponen en riesgo el presupuesto público. Tampoco se ha logrado avanzar en la definición de políticas orientadas a hacer más idóneo, especializado e independiente el trabajo de los procuradores³.

g) Procuradurías Públicas de competencia regional y municipal

Los Gobiernos Regionales y Locales se rigen por sus respectivas Leyes Orgánicas. Esto ha significado en el tiempo una falencia para el Sistema, puesto que se malentende la autonomía de los gobiernos sub nacionales en cuanto a la defensa jurídica del Estado, situación que se ha materializado en la práctica como una suerte de espacios exentos de control, olvidándose que la autonomía se encuentra sujeta a parámetros legales de conformidad con el artículo 43 de la Constitución, donde se determina que la forma del Estado peruano es "unitario descentralizado".

Sobre el particular, es evidente que las procuradurías de competencia regional y competencia municipal forman parte del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, puesto que deben regirse por los principios, directivas y demás normas que el ente rector emite, coligiéndose que desde un distinto nivel estatal, se viene ejerciendo también la defensa del Estado, por tanto es imprescindible que se sujeten al ámbito normativo establecido para las demás procuradurías públicas con la finalidad que actúen todas en igualdad de condiciones y con las mismas responsabilidades que ello supone.

Con relación a la designación de tales Procuradores, no se pretende en modo alguno atentar contra la autonomía regional, ni municipal; por el contrario, tiene como objetivo fundamental estandarizar criterios de gestión y contribuir en la operatividad de las Procuradurías a efectos de elegir a profesionales idóneos, cuya independencia funcional en relación con quien ejerce el cargo por elección popular, o sus subordinados, esté garantizada desde su designación, por lo que de forma imperativa e inequívoca se plasma la sujeción funcional y administrativa que tienen los procuradores con competencia regional y municipal con la Procuraduría General del Estado.

h) Relación de los procuradores públicos y los titulares de las entidades cuyos intereses representan con la Procuraduría General del Estado

En la actualidad, la sobrecarga de causas genera el riesgo de conseguir resultados desfavorables. Por esa razón, el proyecto contempla que los titulares de las entidades tienen la obligación de asegurar el normal funcionamiento de la procuraduría pública correspondiente, recayendo en el Procurador General del Estado la responsabilidad de gestionar los aspectos administrativos y funcionales de las labores que realizan los procuradores públicos. Con ello se busca acabar con los problemas logísticos y la insuficiencia de recursos humanos.



³ En el Primer Pleno de Defensa Jurídica del Estado del año 2011, los Procuradores Públicos del país reconocieron expresamente que, el actual Sistema de Defensa Jurídica del Estado no cubre con las expectativas para las que fue creado, resultando imperativo su cambio sustancial mediante su transformación en un nuevo organismo público más operativo y eficaz. Acta de Acuerdos del Primer Pleno de Defensa Jurídica del Estado del 26 de noviembre del año 2011.

i) Centro de Formación y Capacitación de la Procuraduría General del Estado

Se crea el Centro de Formación y Capacitación como institución oficial de la Procuraduría General del Estado que tiene como finalidad desarrollar un sistema integral y continuo de perfeccionamiento, actualización y certificación de los/as procuradores/as públicos y abogados/as que ejercen la defensa jurídica del Estado, propiciando su formación ética y jurídica.

j) Procedimiento Disciplinario

Las inconductas funcionales son fiscalizadas por la Oficina de Control Funcional de las procuradurías públicas, encargada de supervisar, investigar y sancionar a los procuradores públicos o abogados vinculados al Sistema que ejerzan la defensa jurídica del Estado, por faltas a su idoneidad, su desempeño y por responsabilidad funcional, conforme a los dispositivos vigentes.

Tal oficina actúa como órgano instructor y resuelve los procedimientos que se inicien a pedido de parte o de oficio, por actos de inconducta funcional, emitiendo pronunciamiento sobre las quejas o denuncias que sean de su conocimiento en primera instancia. La consecuencia es la imposición de sanciones tales como amonestación escrita, suspensión, cese temporal o destitución.

La segunda y última instancia administrativa es asumida por el Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado está conformado por abogados designados mediante acuerdo del Consejo Directivo, cuenta con una Secretaría Técnica permanente.

k) Penas de multa y reparaciones civiles

Unos de los grandes vacíos sobre la aplicación de las penas de multa contempladas en el Código Penal ha sido su pago y su cobro, por constituirse en una sanción impuesta de manera adyacente a la pena privativa de libertad y totalmente independiente a la reparación civil, pues mientras una responde al daño, la otra evidencia la voluntad de economizar la pena constituyendo un castigo adicional, por lo que se hace preciso establecer la entidad que debe beneficiarse con dichos montos determinando el destino del mismo.

Si bien es cierto actualmente la norma respectiva prevé que el INPE reciba la quinta parte de dichos ingresos, también es preciso que se ponga atención al vacío legal que existe con relación al porcentaje restante, por lo que en atención a ello, se propone que las procuradurías públicas deben ejecutar todas las acciones de persecución de la pena de multa, siendo el destino final la cuenta del Tesoro Público, destinándose la quinta parte de dichos ingresos al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) quien deberá disponer de dicho ingreso conforme a su normatividad

Por otro lado, respecto a las reparaciones civiles, debe quedar claro que las entidades públicas se constituyen en las acreedoras de tales reparaciones provenientes de los delitos incurridos en su contra. Los recursos financieros obtenidos producto de su pago se depositan en la cuenta de Recursos Directamente Recaudados.

En todo caso, lograr una estructura organizacional eficiente y efectiva permitirá que se impongan sanciones penales y, a la vez, reparaciones civiles a favor del Estado, lo cual tendrá un efecto disuasivo y ejemplificador para todo aquel



funcionario público o ciudadano en general, que pretenda desde su posición ejercer actos ilícitos.

I) Acciones de Interdicción y la recuperación extrajudicial de los predios del Estado

La Procuraduría General del Estado deberá hacer seguimiento y coordinar con los procuradores públicos competentes, de considerarlo pertinente y conforme a ley, los operativos de interdicción que pretendan ejecutar las entidades intervinientes; asimismo, podrá colaborar en lo que corresponda con las acciones de recuperación extrajudicial de los predios del Estado en el marco de la Ley N° 30230.

En el ejercicio de sus funciones, propone mecanismos de acción que permitan implementar de mejor manera las medidas a tomar, para cumplir los objetivos en defensa de los intereses del Estado, por esa razón queda claro que se encuentra plenamente validada la participación de la Procuraduría General del Estado en estos aspectos.

5. Fuentes consultadas

5.1. Antecedentes normativos

A fin de comprender la relevancia de la defensa jurídica del Estado Peruano, corresponde remitirnos a los antecedentes normativos de la figura de procurador público o funcionario encargado de tutelar los intereses estatales.

Siendo ello así, de la búsqueda histórica se advierte que la Constitución de la República Peruana de 1839 utilizó el vocablo "procurador"⁴; sin embargo, las posteriores Normas Fundamentales de 1856 y 1867⁵, obvian dicho concepto y lo reemplazan por la figura de los "Agentes Fiscales".

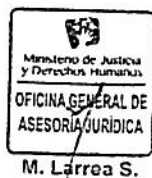
La misma fórmula fue reiterada en la Constitución Política de 1933 cuyo artículo 223 preceptuó que: "*Los Vocales y Fiscales de las Cortes Superiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema; y los Jueces de Primera Instancia y los Agentes Fiscales, a propuesta, en terna doble de la respectiva Corte Suprema*".

Pero no fue sino hasta la promulgación de la Ley N° 8489, del 30 de diciembre de 1936, donde se establece con claridad la función de ejercer la defensa exclusiva del Estado en atención a las siguientes razones:

- a) El desarrollo de la economía fiscal trajo como consecuencia el incremento de los pleitos civiles donde el Estado, o es demandante o es demandado; la ineficiencia del Ministerio Fiscal para la atención de la defensa de los intereses de la Nación; y,

⁴ El artículo 118 de la citada Constitución señalaba como atribuciones de la Corte Suprema, entre otras la de "*Proponer temas al Ejecutivo, para relator, Secretario y Procuradores, y nombrar los demás empleados de dependencia*", en tiempos en los que el Poder Judicial concentraba el nombramiento de todos los operadores vinculados a la administración de justicia.

⁵ Es preciso señalar que el artículo 97° de la Constitución del año 1867 estableció que "habrá un Fiscal General Administrativo, como consultor del Gobierno y defensor de los intereses fiscales", para referirse en general a los intereses del Fisco.



- b) La necesidad de que los expedientes judiciales en los que el Estado resulte parte sean defendidos por abogados y no por miembros del Poder Judicial; en razón que sus funciones de juzgamiento son distintas, de manera natural, a las de la defensa del Estado.

A razón de ello, se emplea por vez primera, el término "*Procurador General de la República*" quien era nombrado por el Poder Ejecutivo. En cuanto a sus funciones, se prescribe que la defensa del Estado es ejercida por los procuradores públicos como representantes estatales en todas las instancias de los pleitos civiles, sea como demandado o demandante.

Más adelante, con la promulgación del Decreto Ley N° 17537 del año 1969, se consolida el primer gran esfuerzo en construir una norma sistémica, la cual define con claridad la actuación de los Procuradores Públicos, señalando en su artículo 1 que: "*La defensa de los intereses y derechos del Estado se ejercita judicialmente, por intermedio de los Procuradores Generales de la República a cargo de los asuntos de los diferentes Ministerios*".

En esa misma línea, el artículo 147 de la Constitución de 1979 señaló que: "*La defensa de los intereses del Estado está a cargo de Procuradores Públicos permanentes o eventuales que dependen del Poder Ejecutivo. Son libremente nombrados y removidos por este*", lo que se constituye en una variante en relación a las anteriores Constituciones y leyes que regulaban tal concepto, precisándose que son defensores de los intereses del Estado y no de la República.

La misma fórmula se mantiene en el artículo 47 de la Constitución Política de 1993, cuyo texto es el siguiente: "*La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales*".

En el 2002, la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) propuso, como parte de sus recomendaciones normativas para reformar la justicia peruana, la elaboración de una nueva ley de la defensa jurídica del Estado. Como se recuerda. Esta Comisión solo tuvo un periodo de vigencia de 180 días, razón por la cual en muchos casos solo efectuó el diagnóstico de la situación y propuso los temas que requerían una nueva normatividad.

En los años siguientes, el Congreso de la República buscó impulsar las iniciativas pendientes planteadas por CERIAJUS. Así, en lo que concierne a la nueva ley para la defensa jurídica del Estado, tanto, la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de la Administración de Justicia del Congreso de la República (2003 – 2006) como la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (2006 – 2008), tuvieron esta materia en estudio, elaborándose un pre dictamen el cual proponía la creación de una entidad autónoma y funcional.

A la luz de lo enunciado, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1068 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-JUS.

5.2. Experiencia Comparada

Brevemente se expone las experiencias comparadas respecto de la defensa jurídica del Estado.



a) España

Se puede apreciar que en el Reino de España el problema es el mismo, tal como se señala en los fundamentos de la Ley española 53/1997 en la "Proclamación Constitucional de los Principios de Sometimiento Pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho", donde se refiere que el control jurisdiccional de la actividad administrativa junto con un creciente grado de conciencia ciudadana acerca de los medios previstos por el ordenamiento jurídico para la tutela de los derechos y libertades, han venido a dar lugar en los últimos años a un importantísimo crecimiento del siempre ingente volumen de procesos judiciales en que son parte las diversas entidades de la Administración Pública, configurándose, en lo que al Estado se refiere, un panorama litigioso de volumen e intensidad desconocidos en épocas anteriores⁶.

Ante ello, el Cuerpo Superior de Abogados del Estado de España está compuesto por Abogados del Estado dependientes a la Abogacía General del Estado, que cuenta con rango de Subsecretaría y se integra orgánicamente al Ministerio de Justicia del Reino de España.

b) Colombia

Mediante la Ley 1444 de 2011 se crea la Agencia de Defensa Jurídica que asume una función similar a la que se pretende instaurar.

c) México

El Decreto Número 273 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México esta entidad asume funciones que en el Perú se encuentran asignadas a dos órganos constitucionales autónomos: la Contraloría General de la República y el Ministerio Público

d) Chile

Por su parte, en la República de Chile, con aristas propias de dicho país, se puede mencionar al Consejo de Defensa del Estado, bajo la vigilancia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos ministerios⁷.

e) Bolivia

Asimismo, la reciente constitución de la Procuraduría General del Estado de Bolivia creado el 05 de diciembre del año 2010 mediante la Ley 064, presenta un diseño de modelo sectorial, que ha permitido establecer estrategias integrales en la defensa del Estado de dicho país⁸.

En este contexto se colige, que la defensa jurídica del Estado en el modelo constitucional propuesto, no tiene precedentes en el derecho comparado.

⁶ Exposición de Motivos de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre de 1997, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

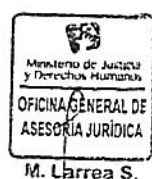
⁷ Precisamente, estos modelos resultan referentes al peruano. Si bien el Consejo de Defensa Judicial chileno no asume sino excepcionalmente competencia en materia penal con sus Procuradores Fiscales, se entiende que en este país dicha función corresponde al Ministerio Público. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/index.do>

⁸ Como se puede observar en el siguiente enlace: <http://www.procuraduria.gob.bo/>

5.3. Estadísticas

La carga procesal a cargo de las Procuradurías Públicas sectoriales que conforman el Sistema de Defensa Jurídica del Estado se muestra a continuación a través de datos numéricos:

PROCURADURIA PÚBLICA		Carga Procesal
PODER EJECUTIVO	AGRICULTURA	7581
	AMBIENTE	398
	COMERCIO EXT. Y TURISMO	1161
	CULTURA	1351
	DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	1524
	DEFENSA	4839
	EJERCITO DEL PERU	20006
	FUERZA AEREA DEL PERU	3012
	MARINA DE GUERRA	2190
	DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	5186
	ECONOMIA Y FINANZAS	14781
	EDUCACION	47681
	ENERGIA Y MINAS	1811
	INTERIOR	84631
	JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	1931
	PCM	2644
	PRODUCCION	4997
	RELACIONES EXTERIORES	408
	SALUD	25509
	TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO	11630
	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	19135
	VIVIENDA Y CONSTRUCCION	1047
ORGANISMOS CONSTITUCIONALES	PODER LEGISLATIVO	1691
	PODER JUDICIAL	40049
	CONS. NAC. MAGISTRATURA	756
	CONTRALORIA GRAL. DE LA REPUBLICA	2598
	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	4376
	MINISTERIO PUBLICO	15384
	ONPE	929
	RENIEC	11358
	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	81
O R	COFOPRI	4911



	SERVIR	7379
	FONDEPES	1613
	INPE	6828
	FUERO MILITAR POLICIAL	623
	SUNAFIL	298
	ORG DE EVAL. Y FISCALIZ. AMBIENTAL - OEFA	786
	OSCE	3536
	OSIPTEL	325
	OSITRAN	179
	SUPERINT. NAC. BIENES ESTAT.	1618
	SUNARP	26507
	SUNAT	20995
	SUPERINT. MERCADOS Y VALORES	198
	SUTRAN	907
	SUNEDU	468
	SUSALUD	64
ESPECIALIZADAS*	LAVADO DE ACTIVOS Y PERDIDA DE DOMINIO	2111
	MATERIA CONSTITUCIONAL	479
	ORDEN PUBLICO	3551
	TERRORISMO	2992
	TRAFICO ILICITO DE DROGAS	81588
	LIMA (SEDE CENT.)	3354
	DELITOS AMBIENTALES	12710
	DELITOS COMET. EN EL VRAEM	2383
	SUPRANACIONAL	343
ANTICORRUPCION DESCENTRALIZADAS	AMAZONAS	281
	ANCASH	2102
	APURIMAC	529
	AREQUIPA	1671
	ATALAYA	96
	AYACUCHO	1671
	BAGUA	382
	CAJAMARCA	1024
	CALLAO	382
	CAÑETE	365
	CHINCHA, PISCO	498
	CUSCO	1494
	HUANCAVELICA	189
	HUÁNUCO	952
	HUAURA	350
	ICA	570

JUNIN	2288
LA CONVENCIÓN	258
LA LIBERTAD	1303
LAMBAYEQUE	1370
LIMA NORTE	1076
LIMA SUR	110
LORETO	861
MADRE DE DIOS	488
MOQUEGUA	788
MOYOBAMBA	279
PASCO	617
PIURA	504
PUNO	1178
SAN MARTIN	730
SANTA	875
SULLANA	3
TACNA	493
TUMBES	582
UCAYALI	1253
YURIMAGUAS	171

Total

555,204

Teniendo en cuenta un panorama cuantitativo parcial de los procesos y/o procedimientos en los cuales intervienen las diversas procuradurías públicas patrocinando las causas en representación del Estado, se evidencia la necesidad de generar una nueva estructura conforme a ley, con la finalidad de planificar y supervisar eficientemente la Defensa Jurídica de los intereses del Estado considerando la gran envergadura de la labor efectiva que se debe implementar.

6. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

Respecto a la implementación del proyecto, en un primer tramo se redistribuirá los pliegos correspondientes a cada procuraduría pública mediante la transferencia de recursos institucionales presupuestados, para unificarse en la Procuraduría General del Estado.

Adicionando la redistribución de los presupuestos de la Procuradurías de los Sectores, para el año 2016 tienen un presupuesto ascendente a la suma de S/. 116 587 842 en tanto para el año 2017 se tiene aprobado un monto de S/ 126 319 970 conforme se detalla en el cuadro adjunto correspondiente a los tres niveles de Gobierno:

Nivel de Gobierno	2016	2017
Gobierno Nacional	87,733,429	90,649,710
Gobierno Regional	11,755,018	12,304,609
Gobierno Local	17,099,395	23,365,651
Total General	116,587,842	126,319,970

*Conforme al Anexo I

En el caso del Pliego Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso indicar que en el Presupuesto Institucional del período 2016-2017, el presupuesto correspondiente al ejercicio 2016 ascendió a un monto de S/. 20 187 398, mientras que para el año 2017 es de S/ 16 655 157 que comprende el financiamiento para el Consejo de Defensa Jurídica del Estado y para las Procuradurías Públicas en las cuales tiene competencia el Ministerio. Dichos recursos, de acuerdo a la propuesta del proyecto, pasarán a formar parte del presupuesto de la Procuraduría General del Estado, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el T.U.O de la Ley N° 28411, constituyéndose en el capital semilla para el inicio de operaciones de la Procuraduría General del Estado.

ORGANO	2016	2017
CDJE - CONSEJO DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO	2,025,166	1,812,274
00 - RECURSOS ORDINARIOS	1,996,540	1,782,274
09 - RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	28,626	30,000
PPEDC - PROCURADURÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA EN DELITOS DE CORRUPCIÓN	15,168,690	12,516,167
00 - RECURSOS ORDINARIOS	14,453,052	11,366,167
09 - RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	715,638	1,150,000
PPEMC - PROCURADURÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA EN MATERIA CONSTITUCIONAL	698,168	465,535
00 - RECURSOS ORDINARIOS	698,168	465,535
PPESN - PROCURADURÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA SUPRANACIONAL	1,119,780	967,270
00 - RECURSOS ORDINARIOS	1,119,780	967,270
PPMJDH - PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	1,175,594	893,911
00 - RECURSOS ORDINARIOS	1,175,594	893,911
Total general	20,187,398	16,655,157



M. Larrea S.

En lo que concierne a la mejora remunerativa y la estandarización de los haberes, ello será ejecutado conforme a las políticas de Estado en materia del Servicio Administrativo de Gestión de Recursos Humanos cuya rectoría ejerce la Autoridad Nacional del Servicio Civil. El régimen de los nuevos funcionarios que se incorporen y que formen parte del Sistema se sujetarán al régimen laboral de la actividad privada.

De otro lado, en cuanto a los beneficios que promueve el proyecto, la creación de la Procuraduría General del Estado constituido como un organismo público técnico especializado que goza de autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa, asegura que la formulación de normas, lineamientos y procedimientos se centralice en un solo cuerpo organizativo, que en su condición de ente rector efectuar la supervisión de la ejecución y cumplimiento de las medidas tomadas, a nivel de cada Procuraduría Pública; definirá la estrategia de la institución en la gestión de la defensa jurídica; y delinear las medidas, objetivos y metas de manera especializada, armónica e integral, que irradiará a todas las procuradurías públicas; lo que decantará en la reducción de los costos de coordinación entre los integrantes del Sistema y optimizar su gestión en favor de la ciudadanía.

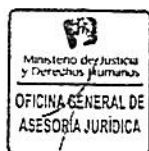
En ese sentido, teniendo en cuenta que el costo de oportunidad de la propuesta se relaciona con el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía e independencia de las procuradurías públicas, coadyuva a preservar que el ente rector y demás integrantes ejecuten sus funciones sin interferencias de otros poderes y entidades del Estado. Lo que no implica soslayar, dificultar, limitar o restringir las acciones de cooperación y colaboración con otras agencias estatales, y en especial, la

realización de coordinaciones necesarias con las entidades cuyos intereses representan.

A mayor abundamiento, la adecuada, proba e idónea defensa de los intereses del Estado permite combatir oportunamente los actos de corrupción y patrocinar con diligencia las causas litigiosas o controversias, contrarrestando todo acto que involucre perjuicio fiscal, evita pérdidas de los recursos públicos; como también, conlleva un efecto disuasivo a potenciales infractores del ordenamiento jurídico vigente al incrementarse las oportunidades de ser detectado. En consecuencia, una autoridad con presencia permanente en la defensa de los intereses del Estado, repercute de manera positiva en la visión de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto.

7. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

Las disposiciones del presente Decreto Legislativo están enmarcadas en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y demás disposiciones del ordenamiento jurídico vigente.



M. Larrea S.

Bajo este panorama normativo, la reestructuración del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado que propone el Decreto Legislativo origina la creación de un nuevo ente rector – Procuraduría General del Estado – con una estructura orgánica propia, el diseño de nuevos mecanismos de designación y nombramiento del consejo directivo, del Procurador General y los procuradores públicos, así como, el reordenamiento de las funciones, roles y atribuciones.

De acuerdo al diseño planteado se propugna el establecimiento de un marco normativo que permite tener mejores herramientas para luchar contra la corrupción, intensificar la unidad y coherencia del Sistema, descongestionar la inmensa carga procesal, optimizar los procedimientos internos y promover la especialización de los procuradores, profesionales y personal involucrado, con ello, se aspira solucionar las dificultades y problemas que enfrenta actualmente el Sistema.

En consecuencia, la entrada en vigencia del proyecto genera la derogación de la actual normativa, que se encuentra regulada por el Decreto Legislativo N° 1068 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2008-JUS.

Finalmente, es necesario indicar que la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo no implica infringir o restringir la aplicación de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico peruano.

ANEXO I
PRESUPUESTO DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

	2016	2017
Actividad/Acción de Inversión/Obra 5000007: DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO	116.587.842	126.319.970
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	87.733.429	90.649.710
Sector	PIA	PIA
01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS	4.783.909	5.057.698
03: CULTURA	891.516	855.372
04: PODER JUDICIAL	3.763.111	4.371.917
05: AMBIENTAL	2.039.299	2.039.299
06: JUSTICIA	22.785.118	20.713.424
07: INTERIOR	13.459.331	11.960.904
08: RELACIONES EXTERIORES	477.435	476.130
09: ECONOMIA Y FINANZAS	2.420.950	6.021.096
10: EDUCACION	5.800.000	5.677.379
11: SALUD	395.990	386.659
12: TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO	965.643	1.328.799
13: AGRICULTURA	1.975.796	2.245.740
16: ENERGIA Y MINAS	1.736.555	1.736.555
19: CONTRALORIA GENERAL	4.930.721	5.333.097
22: MINISTERIO PUBLICO	3.074.938	3.256.276
26: DEFENSA	5.000.000	5.000.000
31: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	738.644	580.452
33: REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL	1.625.936	1.623.996
35: COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	1.852.851	1.750.559
36: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	3.373.654	3.310.507
37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	2.861.453	4.253.422
38: PRODUCCION	1.919.521	1.866.999
39: MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	861.058	803.430
Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES	11.755.018	12.304.609
442: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE APURIMAC	129.501	80.583
444: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	321.645	321.431
445: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	307.917	302.117
446: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO	161.711	161.711
448: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANUCO	919.709	620.791
449: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ICA	166.045	166.045
450: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN	241.017	247.195
451: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	475.539	490.099



452: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	302.887	314.918
453: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	180.000	48.000
454: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	59.130	59.130
455: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	150.378	150.378
456: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PASCO	148.408	111.865
457: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	387.963	403.057
458: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	150.589	154.351
459: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTIN	0	199674
461: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES	271.359	271.359
462: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI	92.836	208.569
463: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LIMA	200.000	200.000
464: GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	7.088.384	7.793.336
Gob.Loc./Mancom. M: MUNICIPALIDADES	17.099.395	23.365.651
01: AMAZONAS	0	
02: ANCASH	214.243	795.864
04: AREQUIPA	92.881	518.751
05: AYACUCHO	44.988	44.488
06: CAJAMARCA	99.800	230.927
07: PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	765.171	840.947
08: CUSCO	843.562	1.144.734
09: HUANCABELICA	229.322	159.908
10: HUANUCO	114.509	360.811
12: JUNIN	731.148	1.177.485
13: LA LIBERTAD	0	784990
14: LAMBAYEQUE	187.406	844.406
15: LIMA	10.919.268	12.322.105
16: LORETO	180.314	494.970
18: MOQUEGUA	62.446	72.021
20: PIURA	925.863	1.178.666
21: PUNO	703.402	843.339
22: SAN MARTIN	203.949	342.194
23: TACNA	745.873	1.172.995
24: TUMBES	35.250	36.050

* FUENTE: DATA MEF

