

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 26 de julio de 2017

OFICIO N° 210 -2017 -PR

Señora

LUZ SALGADO RUBIANES

Presidenta del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que modifica los artículos 14, 16, 24, 25, 27 y 43 del Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. La Ley propone eliminar la participación de la Contraloría General de la República como miembro del Consejo Directivo de la Procuraduría General del Estado. Según lo señala el Informe del Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual hace suyo el Dictamen de la Autógrafa, la razón por la cual la Contraloría no puede ser parte del Consejo Directivo de la Procuraduría General del Estado se debe a que adelantaría opinión sobre los actos de gestión que decida *"resultando contraproducente respecto de sus competencias de realizar control gubernamental externo e independiente, que constituye parte de las atribuciones encomendadas mediante Ley Orgánica"*.

Por el contrario, la incorporación de la Contraloría General de la República en el Consejo Directivo de la Procuraduría General tiene como finalidad afianzar mecanismos de control eficientes y eficaces. Por ello, la presencia de la Contraloría General de la República es en calidad de representante de esa institución, con lo cual se busca que uno de los miembros no pertenezca al Poder Ejecutivo y, por lo tanto, fortalezca la independencia de la institución.

Asimismo, las funciones del Consejo Directivo de la Procuraduría General del Estado¹, no se superponen a las de la Contraloría General de la República en su

¹ **Artículo 16.- Funciones del Consejo Directivo.-** Son funciones del Consejo Directivo:

1. Aprobar las normas, los lineamientos y las disposiciones generales del Sistema y supervisar su cumplimiento.
2. Aprobar la organización interna de la Procuraduría General del Estado, dentro de los límites que señala el presente Decreto Legislativo y el Reglamento de Organización y Funciones.
3. Designar a los/as vocales del Tribunal Disciplinario, aceptar su renuncia y removerlos/as conforme a ley.
4. Aprobar la creación de salas del Tribunal Disciplinario.
5. Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos.
6. Dirigir el proceso de selección para la designación de los/as procuradores/as públicos.
7. Orientar la defensa jurídica del Estado, estableciendo indicadores de gestión que uniformen el Sistema.
8. Aprobar el presupuesto institucional de apertura, el balance general y los estados financieros.
9. Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución.
10. Orientar y evaluar la organización y estructura de las procuradurías públicas.
11. Proponer los proyectos de normas legales en materia de defensa jurídica del Estado.
12. Disponer la creación de registros y sistemas informáticos y supervisar su funcionamiento.
13. Otras que señale el Reglamento y las leyes sobre la materia.

función de control. En tal sentido, dicha función se seguirá ejerciendo a través de sus órganos competentes, sobre la ejecución de los actos y resultados de la gestión de la Procuraduría, no sólo de las decisiones de su Consejo Directivo.

Como señala el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control: *“El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción”*.

Esta función seguirá siendo realizada por la Contraloría General de la República, ya que el Decreto Legislativo solo señala que este órgano designa a uno de sus integrantes para conformar el Consejo Directivo de una entidad, con la finalidad de darle mayor independencia a su función, lo que no enerva las funciones que como órgano constitucionalmente autónomo debe ejercer en materia de control. Por lo tanto, no es contrario a la Constitución Política del Perú, ni a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control.

Cabe señalar que la Contraloría General de la República participa de otros foros de decisión. De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la Contraloría General de la República puede participar en las sesiones de dicha Comisión con voz pero sin voto. Esto no debe ser entendido como una afectación a las funciones de la Contraloría General de la República; por el contrario, implica que en atención a sus funciones su participación resulta necesaria para la mejor toma de decisiones públicas.

- b. Se señala que las modificaciones propuestas en la Ley tienen por finalidad que *“no sea perjudicada la autonomía e independencia funcional en la defensa del Estado, respecto al caso particular de los órganos constitucionalmente autónomos, y de los gobiernos regionales y locales”*.

Al respecto, se debe señalar que la defensa jurídica del Estado se encuentra contemplada en el artículo 47 de la Constitución Política del Perú, el mismo que está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que la Defensa Judicial del Estado es un sistema administrativo. Esto implica que *“en el ejercicio de la rectoría que tiene el Poder Ejecutivo, este es responsable de reglamentar y operar dichos sistemas”*. El Decreto Legislativo N° 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, tiene como finalidad, precisamente, normar y darle operatividad al sistema administrativo de defensa jurídica del Estado.

Por disposición de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo las normas, reglas y directivas sobre este sistema administrativo se aplican a *“todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General.”* Ello, en la medida en que se consideran temas de carácter transversal para el adecuado funcionamiento del Estado y que no forman parte de las competencias de una entidad o sector específico. El artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala

textualmente que esta regulación general no afecta la autonomía de los organismos constitucionales, ni de los otros poderes del Estado.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha delimitado la actuación de los sistemas administrativos señalando que sus entes rectores son: *“responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno. El ente Rector, de esta manera, se concreta en una autoridad técnico normativa a nivel nacional que dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de las leyes pertinentes.”*²

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2013-AI/TC, sobre la labor de rectoría de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, analizó los alcances de la rectoría del Poder Ejecutivo en la gestión de los recursos humanos en la administración, expresando que ello no supone *“per se la afectación de la autonomía de los demás poderes y organismos constitucionalmente autónomos del Estado”*. El Tribunal Constitucional precisó que *“en rigor, bien entendidas las cosas, constituye una expresión de la dirección de la política general del Gobierno (artículo 118.3 de la Constitución y artículo 4.1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo)”*. Con ello, se ha legitimado la función rectora de los sistemas administrativos. En el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, sus lineamientos, incluso normas que no tienen rango de ley, se aplican a todas las entidades, incluyendo al Poder Judicial³ y al Congreso de la República, a pesar que en sus normas orgánicas se regulaba el régimen laboral de sus trabajadores. De acuerdo al Tribunal Constitucional estos temas necesitan ser organizados, armonizados y uniformizados por lo cual señaló que *“se hace necesario que la facultad de control de la reforma y de la aplicación de sus lineamientos recaiga en un ente Rector, en este caso, la Autoridad Nacional del Servicio Civil”*.

Atendiendo al mandato constitucional, y en función a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que forma parte del bloque de constitucionalidad y siguiendo los lineamientos dados por el Tribunal Constitucional sobre los sistemas administrativos, el Decreto Legislativo N° 1326 tuvo como objetivo 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. En atención a ello, se creó la Procuraduría General de Estado como ente único y cohesionado que dirija y supervise las funciones realizadas por todos los procuradores públicos, incluyendo las procuradurías regionales y municipales, para vincularlas a la Procuraduría General del Estado, no solo funcionalmente sino también administrativamente, pues solo de esta manera se pueden cumplir los objetivos de realizar una defensa jurídica del Estado de forma eficiente. Esta propuesta calza con el marco jurídico constitucional y con lo que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0025-2013-AI/TC y otros acumulados.

³ El Tribunal Constitucional menciona especialmente a este órgano, señalando que la gestión de recursos humanos no es parte fundamental de su organización ni de sus funciones, por lo tanto no afecta su autonomía.

En el caso de los gobiernos regionales y locales, se han advertido falencias para el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, por lo que se ha buscado evitar la existencia de espacios exentos de control; a fin de que la autonomía se encuentre sujeta a parámetros legales y constitucionales, tal como establece el artículo 43 de la Constitución que determina que la forma del Estado peruano es "unitario descentralizado".

Todas procuradurías de los tres niveles de gobierno deben formar parte del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, y regirse todas bajo los principios, directivas y demás normas que el ente rector emite, con la finalidad que actúen todas en igualdad de condiciones y con las mismas responsabilidades que ello supone.

Con respecto a la modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1326, relativo a la selección de los procuradores de los poderes del Estado, órganos constitucionalmente autónomos y gobiernos locales y regionales, es necesario tener en cuenta que la defensa jurídica del Estado es un sistema administrativo, por lo tanto, transversal a todos los poderes del Estado y a todos los niveles de gobierno, estando el Poder Ejecutivo facultado para regularlo de manera sistemática.

Por ello, y en aras de un correcto e independiente ejercicio de la función, la designación de los procuradores de los poderes del Estado, órganos constitucionalmente autónomos, y gobiernos regionales y locales, a través de la Procuraduría General del Estado, está legitimada constitucionalmente y tiene como finalidad evitar la sujeción funcional y administrativa que tienen los procuradores de tales niveles de gobierno sin articulación con el sistema, sin que ello afecte las competencias de los órganos involucrados.

De otro lado, con respecto a la modificación de los artículos 24 y 27 del Decreto Legislativo N° 1326, estos especifican que la relación de los procuradores de los poderes del Estado, órganos constitucionalmente autónomos y gobiernos locales y regionales es solo funcional, se debe precisar que la relación entre los procuradores y la Procuraduría General del Estado no puede ser sólo funcional, sino también administrativa, pues ello contribuye con la uniformidad del tratamiento del sistema administrativo de defensa jurídica del Estado.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

1218/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, *01* de *Agosto* de 201*7*

Pase a la Comisión de Constitución y
Reglamento, con cargo de dar cuenta de este
procedimiento al Consejo Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 24, 25, 27 Y 43 DEL
DECRETO LEGISLATIVO 1326, DECRETO LEGISLATIVO QUE
REESTRUCTURA EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE DEFENSA
JURÍDICA DEL ESTADO Y CREA LA PROCURADURÍA GENERAL DEL
ESTADO**

**Artículo Único. Modificación de los artículos 14, 16, 24, 25, 27 y 43 del Decreto
Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo
de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado**

Modifícanse el párrafo 14.1 del artículo 14; el numeral 6 del artículo 16, el
párrafo 43.2 del artículo 43 e incorpórase un último párrafo al artículo 24, al
numeral 4 del artículo 25 y al artículo 27 del Decreto Legislativo 1326, Decreto
Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del
Estado y crea la Procuraduría General del Estado, con los siguientes textos:

“Artículo 14.- Consejo Directivo

14.1 El Consejo Directivo es el órgano colegiado de mayor nivel jerárquico
de la Procuraduría General del Estado. Está integrado por dos (2)
miembros que son designados mediante resolución suprema,
refrendada por el/la Ministro/a de Justicia y Derechos Humanos. Su
composición es la siguiente:

- a) El/la Procurador/a General del Estado, quien lo preside y además
tiene voto dirimente.
 - b) Un/a representante del Ministerio de Justicia y Derechos
Humanos.
- (...)”.

“Artículo 16.- Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo:



②

6

(...)

6. *Dirigir el proceso de selección para la designación de los/as procuradores/as públicos.*

Los titulares del Poder Legislativo, Poder Judicial y de los Organismos Constitucionalmente Autónomos proponen una terna que será evaluada por el Consejo Directivo, de acuerdo al reglamento, luego de la cual se eleva la propuesta al Procurador/a General del Estado para su designación.

La designación y/o nombramiento de los Procuradores Públicos Regionales y Municipales se norma por su respectiva ley orgánica.

(...)"

"Artículo 24.- Las Procuradurías Públicas

Las entidades públicas tienen, como órgano de defensa jurídica, una Procuraduría Pública, conforme a su ley de creación, ubicada en el mayor nivel jerárquico de su estructura. Esta se constituye en el órgano especializado, responsable de llevar a cabo la defensa jurídica de los intereses del Estado y se encuentra vinculada administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado.

En el caso de las Procuradurías Públicas de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, Regionales y Municipales; la vinculación con la Procuraduría General del Estado es funcional y conforme a sus respectivas leyes orgánicas".

"Artículo 25.- Procuradurías Públicas que conforman el Sistema

Las Procuradurías Públicas que conforman el Sistema son las siguientes:

(...)

4. **Especializadas:** *Son aquellas que ejercen una defensa jurídica transversal y exclusiva de los intereses del Estado a nivel nacional o internacional, en lo que respecta a la comisión de ilícitos de alta*



Ⓟ

lesividad o materias que requieren una atención especial y prioritaria, siendo las siguientes:

(...)

Lo dispuesto en el presente artículo no enerva la actuación de los Organismos Constitucionalmente Autónomos en el marco de sus competencias.

(...)”.

“Artículo 27.- Procurador/a público

- 27.1 El/la procurador/a público es el/la funcionario/a que ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado por mandato constitucional. Por su sola designación, le son aplicables las disposiciones que corresponden al representante legal y/o al apoderado judicial, en lo que sea pertinente.
- 27.2 El/la procurador/a público mantiene vinculación de dependencia funcional y administrativa con la Procuraduría General del Estado, sujetándose a sus lineamientos y disposiciones. En el desempeño de sus funciones, actúan con autonomía e independencia en el ámbito de su competencia.
- 27.3 En el caso de las Procuradurías Públicas de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, Regionales y Municipales; la vinculación con la Procuraduría General del Estado es funcional y conforme a sus respectivas leyes orgánicas”.

“Artículo 43.- Inconductas funcionales

(...)

- 43.2 La tipificación y la graduación de las infracciones administrativas a que se hace referencia en el presente artículo se establece mediante reglamento y se clasifican en leves, graves y muy graves dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política”.



*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los once días del mes de julio de dos mil diecisiete.*



LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República

ROSA BARTRA BARRIGA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA