

Lima, 13 de diciembre del 2016

Señora Congressista
LUZ FILOMENA SALGADO RUBIANES
Presidenta
Congreso de la República
Presente.-



De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con el propósito de saludarla y, a su vez, presentar el Dictamen en Minoría suscrito por miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento respecto de los Proyectos de Ley 54/2016-CR, 70/2016-CR y 90/2016-CR, de reforma constitucional para crear la Procuraduría General de la República.

Agradeciendo de antemano la atención que brinde a la presente, hacemos propicia la oportunidad para expresarle nuestras más altas muestras de consideración y estima personal.

Atentamente,

[Handwritten signature]
A. QUIRÓGA

[Handwritten signature]
GINO COSTA

[Handwritten signature]
MARCO ARANA

[Handwritten signature]
G. Violeta.

[Handwritten signature]
CANZIO

[Handwritten signature]
MARISA GLAÑO Romy

[Handwritten signature]
E. Reynaldo López

[Handwritten signature]
Alberto de Beltrande

[Handwritten signature]
V. ZEBALLOS



DICTAMEN EN MINORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS
DE LEY 54/2016-CR, 70/2016-CR Y 90/2016-CR DE
REFORMA CONSTITUCIONAL, QUE CREA LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DICTAMEN EN MINORÍA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2016-2017

Señora Presidenta:

Los congresistas que suscriben, miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentamos el Dictamen en Minoría respecto de los proyectos de ley 54/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, 70/2016-CR del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso y 90/2016-CR del Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, que proponen modificar la Constitución Política del Perú para crear la Procuraduría General de la República.

Después del debate realizado en la Comisión de Constitución y Reglamento, discrepamos del Dictamen en Mayoría, por lo que proponemos al Pleno la aprobación del texto sustitutorio del presente Dictamen en Minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LAS PROPUESTAS

Los mencionados proyectos de ley 54/2016-CR, 70/2016-CR y 90/2016-CR presentados por los Grupos Parlamentarios Fuerza Popular, Alianza para el Progreso y Célula Parlamentaria Aprista, respectivamente, se derivaron a la Comisión de Constitución y Reglamento, donde fueron acumulados en razón de que su objeto guarda relación con la creación de la Procuraduría General de la República y, en sesión del 6 de diciembre del 2016, dictaminados con un Dictamen en Mayoría¹ y, por medio del presente, también con un Dictamen en Minoría.

II. OPINIONES RECIBIDAS

Sobre este particular, nos remitimos a lo expresado en el Dictamen en Mayoría.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

III.1 PROYECTO DE LEY 54/2016-CR DEL GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR

Esta iniciativa legislativa propone la reforma de la Constitución Política para crear la Procuraduría General de la República, a

¹ El Dictamen en Mayoría fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso el 7 de diciembre del 2016.

través de la modificación de sus artículos 39, 47 y 99, que quedarían redactados en los siguientes términos.

«**Artículo 39.-** Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo y el **Procurador General de la República**, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley».

«**Artículo 47.-** La Procuraduría General de la República goza de autonomía e independencia. Su estructura organizativa se establece por su Ley Orgánica. Es el órgano rector del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Los procuradores de la República son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura, a través de concurso público de méritos y evaluación personal, por el plazo de siete años y removido previo proceso de evaluación integral y ratificación por el mismo período. Puede ser removido por dicho consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas por los magistrados integrantes del Ministerio Público y Poder Judicial.

La Procuraduría General de la República está exonerado del pago de gastos judiciales».

«**Artículo 99.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo; al Contralor General y al **Procurador General de la República** por infracción de la Constitución y por todo delito».

III.2 PROYECTO DE LEY 70/2016-CR DEL GRUPO PARLAMENTARIO ALIANZA PARA EL PROGRESO

Esta iniciativa legislativa propone la reforma de la Constitución Política para crear la Procuraduría General de la República, a través de la modificación de su artículo 47, que quedaría redactado en los siguientes términos.

«**Artículo 47.-** La Procuraduría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza

de autonomía conforme a su ley orgánica. A través de los procuradores públicos, está a cargo de la defensa de los intereses del Estado, constituyendo el ente rector del Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El Procurador General es designado por el Congreso, mediante una terna a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales».

III.3 PROYECTO DE LEY 90/2016-CR DEL GRUPO PARLAMENTARIO CÉLULA PARLAMENTARIA APRISTA

Esta iniciativa propone la reforma de la Constitución Política para regular los alcances de la defensa judicial del Estado, modificando su artículo 47 e incorporando un numeral en su artículo 154, que quedarían redactados en los siguientes términos.

«Artículo 47.- La Defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. **El Sistema de Defensa Judicial del Estado tiene autonomía administrativa, funcional, económica y financiera y es dirigido por un Procurador General, que es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura, previo concurso público de méritos y evaluación personal, por un período de cinco años. Su estructura y funciones se establecen por Ley Orgánica.**

El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales».

«Artículo 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

(...)

- 4. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación de personal al Procurador Público General y a los Procuradores Públicos a nivel nacional. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros».**

IV. MARCO NORMATIVO

IV.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

«Artículo 47. La defensa de los intereses jurídicos del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales».

IV.2 DECRETO LEGISLATIVO 1068, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

«Artículo 1.- De la creación y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto la creación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado 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, arbitraje y conciliaciones, la que estará a cargo de los Procuradores Públicos, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y está representado por el Presidente del Consejo de Defensa Jurídica del Estado (...).

IV.3 LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

«Artículo 78.- Defensa Judicial de los intereses del Estado

La defensa de los derechos e intereses del Estado a nivel del Gobierno Regional se ejerce judicialmente por un Procurador Público Regional, nombrado por el Presidente Regional, previo concurso público de méritos.

El Procurador Público Regional ejercita la representación y defensa en los procesos y procedimientos en que el Gobierno Regional actúe como demandante, demandado, denunciante, denunciado o parte civil, pudiendo prestar confesión en juicio en representación del Gobierno Regional y convenir en la demanda o desistirse de ella o transigir en juicio previamente autorizados por Resolución Ejecutiva Regional, con acuerdo de los Gerentes Regionales.

El Procurador Público Regional guarda relaciones de coordinación y cooperación con el Consejo de Defensa Judicial del Estado. Informa permanentemente al Consejo Regional, del estado de las acciones judiciales en defensa de los derechos e intereses del Estado a nivel regional y anualmente formula la memoria de su gestión. Sus informes son públicos».

IV.4 LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

«Artículo 29.- Procuradurías Públicas Municipales

La representación y defensa de los intereses y derechos de las municipalidades en juicio, se ejercitan a través del órgano de defensa judicial conforme a ley, el cual está a cargo de procuradores públicos municipales y el personal de apoyo que requiera.

Los procuradores públicos municipales son funcionarios designados por el alcalde y dependen administrativamente de la municipalidad, y funcional y normativamente del Consejo de Defensa Judicial del Estado.

El concejo municipal, a propuesta del alcalde, aprueba el Reglamento de Organización, Funciones y Responsabilidades de la Procuraduría Pública Municipal.

Los procuradores públicos municipales de las municipalidades provinciales extienden sus funciones a las municipalidades distritales de su circunscripción que no cuenten con ellos, previo convenio sobre la materia».

IV.5 DECRETO SUPREMO 017-2008-JUS, DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1068 DEL SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

«Artículo 1.- Finalidad

La presente norma reglamenta las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1068, del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, la que está referida a las atribuciones y relaciones funcionales y administrativas del Consejo de Defensa Jurídica del Estado con las Procuradurías Públicas de los Poderes Ejecutivo, Judicial, Legislativo, así como de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, esta norma establece las responsabilidades de los Procuradores Públicos de estas entidades, con la finalidad de fortalecer el ejercicio de sus funciones.

Es también finalidad del presente Reglamento, normar la actividad de los operadores del Sistema con las demás entidades en las que se desarrolle la defensa jurídica del Estado».

V. ANÁLISIS Y JUSTIFICACIÓN DEL DICTAMEN EN MINORÍA

V.1 RESPECTO A LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Primero, discrepamos con el Dictamen en Mayoría en el extremo que establece que el Procurador General de la República es «elegido por el Congreso, entre los candidatos propuestos, uno por el Poder Ejecutivo, uno por el Defensor del Pueblo, uno por el Contralor General de la República y uno por el Consejo Nacional de la Magistratura».

Consideramos que, para garantizar la autonomía funcional e independencia de este nuevo organismo constitucional, el

Congreso debe designar al Procurador General, pero solo debería hacerlo sobre la base de una propuesta del Poder Ejecutivo. En efecto, la participación del Defensor del Pueblo, el Contralor General y el Consejo Nacional de la Magistratura como proponentes de candidatos –como lo plantea el Dictamen en Mayoría–no resulta necesaria para garantizar la independencia de quien finalmente sea designado Procurador General. Ello es así, por cuanto lo que asegura su independencia del Poder Ejecutivo es que el Congreso tenga la competencia exclusiva de designación y que sea éste quien decida finalmente quién, entre los candidatos propuestos, ocupará el cargo.

El Dictamen en Mayoría también desnaturaliza la función constitucional de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General,² pues ninguna de éstas ha sido pensada como una entidad nominadora de un organismo constitucionalmente autónomo y menos aún se ha atribuido tal función a los titulares de estas entidades. A ello debe agregarse que el Defensor y el Contralor son autoridades que han sido nombradas por el propio Congreso y que, posteriormente, actuarían como entidades proponentes del Procurador General, concentrando así, indirectamente, el Congreso la competencia para proponer y designar a este funcionario, diluyendo de esta manera el balance de poderes que debe existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la función de designar altos funcionarios.

En el caso del Consejo Nacional de la Magistratura, esta fórmula conllevaría a una concentración –o monopolización– de poder, pues dicho organismo intervendría en la designación de casi todos los sujetos procesales, nombrando a los jueces y los fiscales, y proponiendo al abogado de una de las partes.

Al considerar que el Congreso debe designar al Procurador General, pero solo sobre la base de una propuesta del Poder Ejecutivo, en este Dictamen en Minoría recogemos, por un lado, la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso en la presente legislatura (Proyecto de Ley 70/2016-CR) y, antes, durante el período parlamentario 2011-2016, por el Grupo Parlamentario Partido Popular Cristiano y Alianza Para el Progreso (Proyecto de Ley 5027/2015-CR).

² Cabe precisar que ninguno de los tres proyectos de ley objeto de dictamen por la Comisión de Constitución y Reglamento, presentados por los Grupos Parlamentarios Fuerza Popular, Alianza para el Progreso y Célula Parlamentaria Aprista, respectivamente, ni los proyectos sobre esta materia presentados en los dos períodos parlamentarios anteriores, a saber, el 2011-2016 y el 2006-2011, hacen referencia a propuestas formuladas por el Defensor del Pueblo ni por el Contralor General. Tampoco es el caso de la designación de los titulares de los organismos constitucionales autónomos existentes en nuestro país.

Por otro lado, coincidimos con la experiencia de otros países en la región, citados en el propio Dictamen en Mayoría. Así, por ejemplo, en Bolivia el titular de la Procuraduría General es designado por el Presidente del Estado, designación que puede ser objetada por la Asamblea Legislativa Plurinacional en un plazo no mayor a 60 días calendario.³ En Ecuador el Procurador General es nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que envía la Presidencia de la República.⁴ Incluso, en Chile la Presidenta de la República designa al Presidente del Consejo de Defensa del Estado entre los doce abogados que componen el Consejo.⁵

Además, este diseño de competencias compartidas guardaría similitud con el que se sigue para la designación del Contralor General, quien, conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 82 de la Constitución Política del Perú, es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo. Esta comparación es especialmente relevante, por cuanto el propio Dictamen en Mayoría reconoce «la directa vinculación que existe entre la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República en la fiscalización de la adecuada administración de los recursos públicos».⁶

Segundo, consideramos que en el artículo 47 de la Constitución Política del Perú debe explicitar la principal función de la Procuraduría General de la República, tal como se establece para los once organismos constitucionales autónomos ya existentes y como expresamente lo reconoce el Tribunal Constitucional.⁷ Al respecto, sugerimos la siguiente fórmula: «Asume la representación y la defensa jurídica de los intereses del Estado en los ámbitos local, regional, nacional, supranacional e internacional, en sede judicial, militar o arbitral, Tribunal Constitucional, órganos administrativos e instancias de similar naturaleza».

Tercero, sugerimos que, en el párrafo sobre requisitos para ser designado Procurador General que propone el Dictamen en

³ Artículo 229 de la Constitución Política de Bolivia.

⁴ Artículo 236 de la Constitución del Ecuador.

⁵ Artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado de Chile.

⁶ Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2016). Dictamen en Mayoría recaído en los proyectos de ley 54/2016-CR, 70/2016-CR y 90/2016-CR de reforma constitucional, que crea la Procuraduría General de la República. Lima, página 23.

⁷ El fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0029-2008-AI establece como elemento jurídico necesario de un organismo constitucionalmente autónomo la regulación de sus funciones en la propia Constitución Política del Perú. En efecto, señala que «Un segundo elemento es la (b) inmediatez, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43 de la Constitución)».

Mayoría y con el que estamos de acuerdo, se agregue que este funcionario debe tener las mismas incompatibilidades y prohibiciones que los jueces y fiscales.

Cuarto, por lo demás, estamos de acuerdo con la propuesta del Dictamen en Mayoría respecto a los siguientes aspectos:

- i) Creación de la Procuraduría General de la República como organismo constitucional autónomo.
- ii) Obligatoriedad de concurso público de méritos y remoción por el Congreso por falta grave de los Procuradores Públicos Especializados.

V.2 RESPECTO A LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Consideramos que la modificación del artículo 101 de la Constitución Política del Perú debe referirse exclusivamente a la designación y remoción del Procurador General por parte de la Comisión Permanente del Congreso, tema materia de los proyectos de ley objeto de dictamen, sin modificar los aspectos relativos al Contralor General ni al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, como pretende el Dictamen en Mayoría.

En tal sentido, sugerimos se modifique solo el numeral 1 del segundo párrafo, en los siguientes términos: «Son atribuciones de la Comisión Permanente: 1. Designar al Contralor General y al Procurador General, a propuesta del Presidente de la República. La remoción del Procurador General por falta grave requiere el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros».

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Consideramos, en este Dictamen en Minoría, que el principal beneficio del otorgamiento de la calidad de organismo constitucional autónomo a la Procuraduría General de la República se traducirá en una mayor autonomía e imparcialidad en la defensa de los intereses jurídicos del Estado.⁸

Por su parte, los costos que genere la implementación de la Procuraduría General de la República deberán asumirse con los recursos que actualmente se destinan al funcionamiento del Consejo de

⁸ Si bien coincidimos con gran parte de los beneficios que resalta el Dictamen en Mayoría, discrepamos en las referencias que en éste hace a las propuestas de Procurador General por parte del Defensor del Pueblo, del Contralor General y del Consejo Nacional de la Magistratura, por cuanto insistimos que el Congreso debería designar al Procurador General sobre la base de una propuesta solo del Poder Ejecutivo.

Defensa Jurídica del Estado, así como de las propias procuradurías públicas institucionales o temáticas que actualmente existen en los distintos niveles de gobierno del país.

VII. CONCLUSIÓN

En mérito de las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo previsto en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento recomiendan la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 54/2016-CR, 70/2016-CR y 90/2016-CR, con el siguiente **Texto Sustitutorio del Dictamen en Minoría**:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 47 Y 101 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único.- Modificación del artículo 47 y del numeral 1 del segundo párrafo del artículo 101 de la Constitución Política del Perú

Modifícanse el artículo 47 y el numeral 1 del segundo párrafo del artículo 101 de la Constitución Política del Perú, conforme a los siguientes textos:

«Artículo 47.- La Procuraduría General de la República goza de autonomía funcional e independencia conforme a ley. Asume la representación y la defensa jurídica de los intereses del Estado en los ámbitos local, regional, nacional, supranacional e internacional, en sede judicial, militar o arbitral, Tribunal Constitucional, órganos administrativos e instancias de similar naturaleza. Es el órgano rector del Sistema de Defensa Jurídica del Estado y está presidido por el Procurador General de la República, quien es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por cinco años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

Para ser designado Procurador General de la República se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad, y ser abogado. Tiene las mismas incompatibilidades y prohibiciones que los jueces y fiscales.

Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y corrupción, así como los que asumen la defensa jurídica del Estado en asuntos de orden público y en sede supranacional, son elegidos previo concurso público de méritos.

El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales».

«**Artículo 101.-** Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

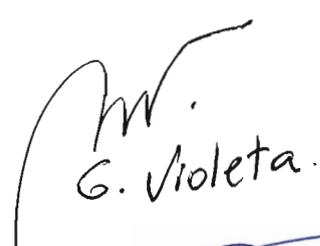
1. Designar al Contralor General y al Procurador General, a propuesta del Presidente de la República. **La remoción del Procurador General por falta grave requiere el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.**

(...)

Dese cuenta.

Lima, 12 de diciembre del 2016.


A. QUINTANILLA


G. Violeta.

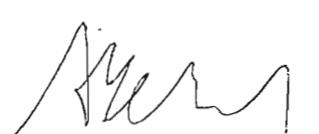

MARCO ARANA Z.


COSTA


V. ZEBALLOS


MARISA GLARE REMY


CANZIO


Alberto de Belaunde