



# Rol de la Procuraduría General del Estado en la Defensa Jurídica del Estado<sup>1</sup>

**DANIEL SORIA LUJÁN**

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

**L**a Procuraduría General del Estado es una nueva institución pública, lo que implica que está ante el reto de una implementación que responda a lo que la ciudadanía espera, teniendo en cuenta la importante labor que le corresponde desarrollar.

A fin de no defraudar las expectativas ciudadanas, más aún en el contexto en el que vivimos, corresponde plantearnos algunas preguntas guía de nuestra acción: ¿por qué estamos aquí y hacia dónde vamos? ¿Cuál es el objetivo al cual queremos apuntar? Ante todo, ¿en qué parte del Estado se ubica la Procuraduría General del Estado?

Desde el colegio todos hemos aprendido que en un sistema democrático el poder político se divide básicamente en un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial, y durante mucho tiempo el Estado peruano se ha desarrollado principalmente a través de esas tres ramas. Sin embargo, no solo en el Perú sino también en muchos otros países, ha habido funciones clásicas asignadas a estos tres poderes del Estado que se han ido separando de los mismos para pasar a ser ejercidas por organismos ad hoc: organismos especializados que adoptan y ejercen estas facultades de manera exclusiva, fuera de la subordinación a los clásicos poderes del Estado mencionados. Por ejemplo, todo lo que

---

<sup>1</sup> Ponencia expuesta en el Curso de Introducción a la Procuraduría General del Estado el 28 de abril del 2021.

corresponde a la función de control gubernamental, actualmente realizada por la Contraloría General de la República, inicialmente era una función perteneciente al Poder Ejecutivo y con el tiempo se ha ido independizando hasta que ha sido asignada a un organismo constitucional autónomo (OCA). Igualmente, funciones relativas a la regulación de la moneda, que originalmente correspondían al Poder Ejecutivo, han pasado en varios países, entre ellos el Perú, a un Banco Central de Reserva. De la misma manera, la función de supervisión de la banca actualmente está a cargo de un organismo constitucional autónomo, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

En ese sentido, ¿dónde se ubica la Procuraduría General del Estado? Cabría precisar que no es un organismo constitucional autónomo sino un organismo público técnico especializado adscrito al Poder Ejecutivo, y concretamente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). No voy a entrar ahora a discutir si la PGE debería convertirse en un organismo constitucional autónomo, puesto que se trata de una decisión constituyente, cuyo impulso o falta de interés responderá, en parte, al buen o mal desempeño que tenga nuestra institución en los años venideros. En todo caso, lo importante es que somos un organismo del Poder Ejecutivo que tiene un nivel de autonomía para trabajar, aunque dicha autonomía es otorgada por una ley, en este caso su norma de creación, el Decreto Legislativo N° 1326, diferenciándose de un organismo constitucional autónomo, cuya autonomía es otorgada por la Constitución.

Ser un organismo constitucional autónomo es una posibilidad en el mediano plazo, pero lo cierto es que debemos ubicarnos en el presente y ver hasta dónde llega esta autonomía legal y cómo se compatibiliza también con el hecho de que la Procuraduría General del Estado dirige lo que se llama en el derecho administrativo un sistema administrativo, aspecto que veremos más adelante.

La existencia de procuradores/as públicos/as responde a un fenómeno: el Estado como entidad tiene la necesidad de defender sus intereses cuando estos son afectados. En una democracia, el Estado defiende estos intereses a través de procesos judiciales, donde un tercero, el Poder Judicial, los resuelve; asimismo, mediante su participación en procedimientos administrativos, procesos arbitrales o investigaciones fiscales. Obviamente, si no estuviéramos en una democracia, el Estado por sí y ante sí resolvería sus controversias utilizando su facultad coercitiva; pero eso no es así, pues en una democracia el Estado interviene en procesos judiciales para poder resolver controversias pacíficamente, ya sea como demandante, demandado, denunciante o actor civil. En esa línea, la actuación de los/as procuradores/as públicos/as es muy variada, según como se definen los intereses del Estado en cada controversia. Inclusive, además de controversias que enfrentan al Estado con particulares, también el Estado puede litigar contra el Estado, situaciones que también tienen que ser resueltas en el Poder Judicial.

Respecto de lo anteriormente señalado, el Estado en este contexto hace referencia, más allá del concepto clásico que conocemos, a las administraciones públicas, es decir, a las diversas entidades que conforman el Estado. Por ejemplo, en un proceso de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional pueden



contender el Poder Ejecutivo versus el Poder Legislativo respecto de si una ley determinada es constitucional o no. El Poder Ejecutivo puede demandar y decir que una ley es contraria a la Constitución y el Congreso se defenderá diciendo lo contrario. En un proceso de esa naturaleza, por el lado del Poder Ejecutivo habrá un/a procurador/a público/a que impulsará la demanda y por el lado del Congreso habrá un/a procurador/a público/a que defenderá la postura de esta entidad. Asimismo, puede suceder que alguna entidad pública cuestione una decisión de algún tribunal administrativo que puede afectar sus intereses.

En la actualidad se advierte la existencia de un Estado que contiene ampliamente por la defensa de los intereses públicos, a diferencia del pasado. Esto lo podemos graficar mostrando la Ley N° 8489, de 1936, el primer antecedente donde se establecen procuradores como abogados que defienden los intereses del Estado. Si ustedes leen los motivos y considerandos de esta ley, se señala que hay un considerable aumento de litigios civiles y que el Ministerio Fiscal (denominación que en la década de 1930 se le daba al Ministerio Público, que dicho sea de paso no era un poder independiente, pues los fiscales pertenecían al Poder Judicial) no se daba abasto para defender los intereses del Estado en los procesos judiciales. Se indica además que no es correcto que estos casos judiciales en los que participa el Estado sean defendidos por miembros del Poder Judicial, porque, como ya lo he mencionado, los fiscales eran miembros de dicho poder, no pertenecían a una institución autónoma. Pero también la ley razona y señala que alguien que es parte del Poder Judicial no podría participar en un proceso judicial defendiendo al Estado, por lo que deberían existir agentes o abogados que sean ajenos al Poder Judicial como funcionarios, concluyendo que es necesario establecer la figura del abogado del Estado, creándose lo que en ese momento fueron llamados Procuradores Generales de la República, en concreto dos de dichos cargos. Lo anterior indica que en 1936 el Estado era mucho más pequeño de lo que es ahora, por lo que hoy sería imposible que los intereses del Estado fuesen defendidos por dos procuradores a nivel nacional, en los tres niveles de gobierno. Esta ley indica una necesidad, razón por la cual se crea un cuerpo, inicialmente muy reducido, de abogados del Estado.

Ahora bien, desde 1936 hasta 2021 el Estado ha crecido muchísimo y en consecuencia también las controversias, por lo que se necesita un cuerpo de abogados y abogadas que sean los/as defensores/as jurídicos/as del Estado en estas controversias. No obstante, esta necesidad de tener muchos/as abogados/as genera un problema: si bien trabajan con autonomía al diseñar y ejercer sus estrategias al momento de participar en los procesos, tiene que haber una cierta unificación de criterios, una cierta coordinación administrativa, y por ello los/as procuradores/as públicos/as de la actualidad deberían estar aglutinados de acuerdo con algún tipo de coordinación sistemática entre ellos. Es por eso que los procuradores y las procuradoras, de acuerdo con las normas vigentes y hace poco más de una década, pertenecen al Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (SADJE).

No quiero entrar en detalles, en primer lugar porque los abogados y abogadas que leen estas líneas saben lo que es un sistema administrativo, y para los que no

son abogados o abogadas entender el concepto de sistema administrativo puede suponer dificultades; pero la idea es la siguiente: un sistema administrativo tiene por finalidad que los recursos del Estado se utilicen de manera eficiente y eficaz.

¿Cuáles son esos recursos en el caso del SADJE? Los recursos son los abogados y abogadas que sirven para defender los intereses del Estado. Estos recursos humanos-profesionales, por llamarlos de alguna manera, se han multiplicado; pero tienen que ser orientados en su utilización de una manera eficiente y eficaz, y la única manera de hacer eso es que haya una entidad que, sin perjuicio de la autonomía funcional de cada uno/a de ellos/as, establezca parámetros de coordinación, unificación y actuación a los que todos/as deban y puedan ceñirse. Esta es la razón por la que hay un SADJE que aglutina a todas las procuradurías públicas.

Con la normatividad anterior, el ente rector del sistema era el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de lo que se llamó el Consejo de Defensa Jurídica del Estado, cuya cabeza era el ministro o la ministra de dicho sector. Sin embargo, con la actual normatividad se ha dado un paso adelante en la necesidad de tener un ente rector propio que, sin dejar de pertenecer al sector Justicia, tenga la suficiente independencia como para poder dirigir de manera autónoma el SADJE: la Procuraduría General del Estado.

Pregunto nuevamente, ¿por qué existe un sistema administrativo y no dejar que cada entidad tenga su procurador/a público/a sin que haya algún tipo de coordinación entre ellos/as? Precisamente porque si dejamos a los procuradores y las procuradoras actuar ad libitum cada uno/a en su entidad, se perdería de vista la finalidad de eficiencia y eficacia que sustenta la legitimidad de ejercicio del Estado, finalidad que se logra en el marco de un sistema administrativo. Si estuviéramos en 1936, año en el que el gobierno estableció dos procuradores para que vean todos los litigios relacionados con el Estado, no habría necesidad de un sistema administrativo. Quizá entonces se justificaba que hubiera dos o quizá veinte, pero con el número actual es imposible no entender la necesidad de un sistema que los aglutine.

El SADJE aglutina a todas las procuradurías públicas del Perú, tanto las de nivel nacional —v.gr. las de los ministerios, que tienen competencia en todo el territorio— como las subnacionales —las de los gobiernos regionales y municipales—, las especializadas (denominadas así porque desarrollan temáticas transversales, como anticorrupción, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, orden público, etc.) y las creadas ad hoc de manera excepcional para un caso determinado. En este último caso, por ejemplo, actualmente hay una que se encarga concretamente de los temas relacionados con el caso Lava Jato o los casos de empresas que tengan una conformación más o menos similar a la del esquema de Odebrecht y que también hayan cometido delitos en el marco de tales conglomerados empresariales. En otras palabras, el SADJE aglutina a todas las procuradurías públicas, no hay una sola que esté fuera de dicho sistema. En ese marco, en un mediano plazo, cuando se haya concretado la transferencia administrativa de todas estas procuradurías a la PGE, el SADJE se verá fortalecido.

Asimismo, ustedes han escuchado que las procuradurías públicas y la PGE cuentan con autonomía funcional. Respecto del concepto de autonomía debemos tener claro lo siguiente: uno tiene autonomía para un fin determinado, no es una potestad que se ejerce en el aire sino en función de un fin en concreto. Por ejemplo, ustedes han escuchado hablar del concepto de autonomía universitaria, reconocida por la Constitución, lo que quiere decir que las universidades tienen autonomía para cumplir los fines de una institución universitaria: establecer los contenidos de los planes de estudio, impartir clases, establecer pautas de investigación, proyectarse hacia la sociedad, etc. Pero no son autárquicas, se rigen por una Ley Universitaria y una entidad estatal que las supervisa, que actualmente es la Sunedu, que emite lineamientos a los que las universidades tienen que ceñirse. Si la Sunedu establece lineamientos para que puedan operar laboratorios de investigación en las universidades, ninguna de estas puede implementar un laboratorio de alguna materia saltándose tales lineamientos.

Trasladando ese ejemplo a lo que es el trabajo de un procurador o una procuradora, la autonomía tiene una finalidad, establecida en la norma. Según ella, la autonomía funcional es: “La potestad que posee el/la Procurador/a General del Estado, procuradores/as públicos y procuradores/as públicos adjuntos/as de organizar y ejercer sus funciones libre de influencias e injerencias, en concordancia con los demás principios rectores” (artículo 6, inciso 2, del Decreto Legislativo N° 1326). Así también, organizar y ejercer sus funciones libre de influencias e injerencias tampoco debe entenderse como autarquía, pues obviamente hay determinados parámetros comunes que el ente rector puede emitir a través de directivas y que las procuradurías públicas tienen que observar. Entonces, la autonomía existe pero tiene límites establecidos por el propio ordenamiento y los lineamientos que establezca el ente rector. En esa línea, la autonomía funcional es un principio que tiene como contrapartida el principio de actuación funcional: “Los/as operadores/as del Sistema actúan conforme a los criterios y lineamientos institucionales establecidos en la ley” (artículo 6, inciso 3, del Decreto Legislativo N° 1326). Reitero, autonomía no es autarquía, frase no inventada por mí sino que ha sido acuñada por el Tribunal Constitucional peruano en su jurisprudencia, desarrollando dicho concepto cuando ha tratado temas de autonomía universitaria o autonomía municipal.

Por lo tanto, este es un asunto clave que debemos tener claro: ser parte de un sistema administrativo no implica bajo ningún aspecto una colisión con el principio de autonomía funcional, pensar lo contrario es equívoco. Obviamente, como cualquier entidad pública que puede ser mal administrada, un ente rector podría cometer excesos, pero en principio la idea es que haya una armonización en el marco de la cual, sin anular la autonomía funcional, se establezcan ciertos parámetros y orientaciones de actuación para los procuradores y las procuradoras.

El SADJE no solo no es incompatible con la autonomía funcional de los procuradores y procuradoras, sino que el establecimiento de normas, parámetros y lineamientos generales abstractos, que no se refieran a un caso concreto, trae como consecuencia una defensa jurídica del Estado fuerte, unificada y moderna, lo cual tiene que ver con el primer artículo de nuestra ley. Al respecto, cuando se

habla del objeto de dicha norma resalto dos cosas: 1) mantener y preservar la autonomía, la uniformidad y la coherencia en el ejercicio de la función de los/as procuradores/as públicos, y 2) fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado. Es importante recordar estos términos. Por ejemplo, la coherencia responde a la necesidad de que existan directivas que eviten que la procuraduría pública "A" establezca determinados criterios para fijar reparaciones civiles o cualquier otro tipo de actuación que sean distintos a los establecidos por una procuraduría pública "B", pues eso sería una incoherencia que debilitaría al sistema. Así entonces, dichos términos -autonomía, uniformidad y coherencia- conforman un trinomio de conceptos que es importante recordar siempre.

¿Cuál es la consecuencia de que se preserven y mantengan estos tres conceptos? El fortalecimiento, la unificación y la modernización del SADJE. En ese contexto, su ente rector, la Procuraduría General del Estado, con sus órganos de línea, de apoyo y de asesoramiento remando en la misma dirección, busca tener un sistema fortalecido que redunde en beneficio de la adecuada actuación de los/as procuradores/as públicos/as. Ese es el reto. Para lograrlo, la Procuraduría General del Estado tiene que emitir orientaciones, labor en la que las direcciones de línea tienen un papel determinante y que se hará más compleja con el tiempo.

Cabe precisar que antes de la reestructuración del sistema llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo N° 1326, el conjunto de operadores/as ha cobijado recursos humanos valiosos a resaltar, con resultados importantes y emblemáticos logros que es bueno conocer. Al respecto, presento una selección de ejemplos que muestran que estamos en un camino de fortalecimiento respecto de lo hecho en el pasado:

1. La Procuraduría Especializada Supranacional ha logrado ganar en la Corte Interamericana de Derechos Humanos el primer caso a favor del Estado peruano, un hito muy importante y que ciertamente enorgullece no solo a la Procuraduría Especializada Supranacional sino a todo el sistema.
2. Otro caso, muy difundido a través de medios, es el de la señora Ana Estrada, quien presentó una demanda de amparo relativa a su derecho a ejercer la eutanasia en algún momento del futuro, debido a la enfermedad degenerativa que sufre. Después de la primera sentencia favorable a ella, las procuradurías públicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y del Ministerio de Salud, en el ejercicio de su autonomía y previa coordinación con los titulares de sus respectivas entidades, decidieron no impugnar la decisión, lo cual es importante, pues las procuradurías públicas no son autómatas que aplican las normas porque están ahí o por temor de ser sancionadas. Hubiese sido fácil que ambas procuradurías apelen a fin de evitar sanciones o porque sencillamente no deseaban hacer un análisis costo-beneficio de los intereses del Estado involucrados; pero la salida adoptada ha implicado una evaluación de cada procuraduría y ellas, por separado, decidieron no apelar.
3. Otro asunto muy importante en la actualidad, respecto del cual la Procuraduría Anticorrupción está cumpliendo un rol destacable (no solo la sede central sino también las sedes descentralizadas que dependen de aquella), es el de las denuncias por el mal uso de las vacunas contra la Covid-19, sobre todo



de funcionarios y servidores públicos que se saltan la cola o que la aplican a alguien que no debe ser vacunado de acuerdo con el orden de preferencia establecido por la autoridad sanitaria. Hay que decirlo con total claridad: la vacuna se ha convertido en la diferencia entre la vida y la muerte, como si la trama de aquellas películas de espías, acción o ciencia-ficción, en la que el héroe envenenado lucha con el villano a fin de arrebatarse el antídoto, se hubiese vuelto realidad. Vacunarse no impide que te contagies de Covid-19, pero sí te brinda altas posibilidades de no morir o no entrar a una UCI. Si tomamos en cuenta que la vacuna es un bien público, entonces podemos imaginarnos el gran daño que se le hace al Estado y a la sociedad por su mal uso, por lo que es fácil ver la importancia de la actuación relativa a este tema de las procuradurías públicas en general y las procuradurías anticorrupción en particular.

4. La Procuraduría Pública Ad Hoc del caso Lava Jato también ha estado obteniendo algunos logros importantes. Por ejemplo, incluir empresas como terceros civilmente responsables en todos estos casos de corrupción, dieciséis en total, porque además de las condenas penales es importante conseguir el resarcimiento económico. Todo lo que el delito cometido ha traído de provecho en términos monetarios para los que lo cometieron tiene que regresar al Estado.
5. La Procuraduría Pública del Ministerio de Transportes y Comunicaciones está ganando arbitrajes o nulidades de arbitrajes en el Poder Judicial, así como también recuperando dinero de controversias entre el Estado y sus proveedores. Sin esa intervención, aquel dinero, en muchos casos montos considerables, no regresaría al Estado, por lo que esta labor de la mencionada procuraduría pública es destacable.

En fin, hay mucho más que decir, pero quiero acabar aquí. En conclusión, la Procuraduría General del Estado es una institución que recién está formándose y tiene una misión muy importante, la misma que he tratado de explicar mediante esta breve presentación.