

**PERÚ**Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosProcuraduría
General del EstadoDIRECCION TECNICO
NORMATIVA

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la unidad, la paz y el desarrollo*

- Para** : **DANIEL SORIA LUJÁN**
PROCURADOR GENERAL
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
- De** : **MANUEL ENRIQUE VALVERDE GONZALES**
DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA
- Asunto** : Sobre el inicio de acciones legales por parte de los procuradores públicos.
- Referencia** : a) Oficio N.º 003-2023-PPM-DARY/HMPP
b) Resolución N.º 14 del 14 de diciembre de 2022
(Expediente N.º 00049-2021-0-2901-JR-LA-01)
c) Resolución N.º 8 del 8 de septiembre de 2022
(Expediente N.º 00049-2021-0-2901-JR-LA-01)
d) Oficio N.º D000181-2023-JUS/PGE-DTN
e) Oficio N.º 000081-2023-CG/GJNC

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mis saludos y, a la vez, con relación al asunto de la referencia, informar lo siguiente:

I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú de 1993
- 1.2 Decreto Legislativo N.º 295, Código Civil
- 1.3 Decreto Legislativo N.º 768, Código Procesal Civil
- 1.4 Decreto Legislativo N.º 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado
- 1.5 Decreto Supremo N.º 018-2019-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326
- 1.6 Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"

**BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024**

Calle Germán Schreiber N.º 205
San Isidro
Enlace de Mesa de Partes Virtual:
<https://mesapartesvirtual.pge.gob.pe/>
Central Telefónica: (01) 748-5417
Anexo: 106



- 1.7 Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- 1.8 Decreto Supremo N.º 018-2002-PCM, establecen disposiciones para la defensa judicial de funcionarios y servidores de entidades, instituciones y organismos del Poder Ejecutivo en procesos que se inicien en su contra
- 1.9 Decreto Supremo N.º 009-2020-JUS, que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Procuraduría General del Estado
- 1.10 Resolución Ministerial N.º 0186-2020-JUS, que aprueba la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Procuraduría General del Estado

II. ANTECEDENTES

- 2.1 Mediante el **Oficio N.º 003-2023-PPM-DARY/HMPP** del 26 de enero de 2023, el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Pasco solicita a la Procuraduría General del Estado la emisión de un informe en mérito a lo señalado en la Resolución N.º 14 del 14 de diciembre de 2022 (Expediente N.º 00049-2021-0-2901-JR-LA-01), emitida por la Sala Mixta – Sala Penal de Apelaciones de Pasco que declara nulo el concesorio del recurso de apelación, declarando improcedente la apelación interpuesta contra la sentencia del 8 de septiembre de 2022, expedida por el Primer Juzgado Especializado Civil de Pasco.
- 2.1. Con **Oficio N.º D000181-2023-JUS/PGE-DTN** del 22 de mayo de 2023, la Dirección Técnico Normativa consultó a la Subgerencia de Normatividad en Control Gubernamental de la Contraloría General de la República sobre las facultades del Concejo Municipal para autorizar el inicio de acciones legales cuando el órgano de control interno encuentre responsabilidades en funcionarios, servidores o terceros, en los siguientes términos:

1. De acuerdo a la actual normativa del Sistema de Control ¿resulta necesaria la autorización previa por parte del Concejo Municipal distrital o provincial para el inicio de las acciones legales pertinentes, cuando el órgano de control interno determine responsabilidad civil o penal contra los funcionarios, servidores o terceros, en dichas municipalidades?
2. De acuerdo a la actual normativa del Sistema de Control y al primer supuesto del numeral 23, artículo 9 de la LOM, precisar ¿cuál es la finalidad y el sentido de esa autorización previa que realiza el Concejo Municipal, respecto a los hallazgos del órgano de control interno, en las municipalidades distritales o provinciales?
3. De acuerdo a la actual normativa del Sistema de Control ¿cuál es el tratamiento que reciben los informes emitidos por los órganos de control interno, en el caso de municipalidades distritales o provinciales? Es decir, ¿el informe emitido por el órgano de control interno, es dirigido solo al titular de

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



la entidad municipal o también al Concejo Municipal, a efectos que dichos órganos implementen las acciones y recomendaciones pertinentes?

4. De advertirse, por la Subgerencia a su cargo, que no resulta necesaria la participación del Concejo Municipal para autorizar el inicio de acciones legales, cuando el órgano de control interno halle responsabilidad civil o penal en los funcionarios, servidores o terceros de la municipalidad distrital o provincial ¿se debe entender que el primer supuesto del numeral 23 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, de acuerdo a la normativa actual del Sistema de Control, se encontraría derogado tácitamente?

- 2.2 Por medio del **Oficio N.º 000081-2023-CG/GJNC** del 11 de julio del 2023, la citada Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad en Control Gubernamental da respuesta a la consulta realizada.

III. ANÁLISIS

Sobre la competencia de la Procuraduría General del Estado y la Dirección Técnico Normativa para absolver la consulta formulada

- 3.1 Conforme lo dispone el numeral 4 del artículo 12 del Decreto Legislativo N.º 1326, la Procuraduría General del Estado (PGE) tiene como función absolver consultas, formular opinión vinculante y proponer modificatorias normativas en materia de defensa jurídica del Estado.
- 3.2 El artículo 28 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PGE, prescribe que la Dirección Técnico Normativa (DTN) es el órgano de línea encargado de emitir opiniones jurídicas sobre la aplicación, alcance o interpretación de normas que coadyuven a la defensa jurídica del Estado. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el literal I) del artículo 29 del ROF de la PGE, tiene como función brindar asesoramiento técnico jurídico a los procuradores públicos para el adecuado ejercicio de sus funciones.
- 3.3 Debe precisarse que las opiniones emitidas por la DTN están referidas a la aplicación, alcance o interpretación de la normativa del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (SADJE), de acuerdo con sus funciones establecidas en el ROF de la PGE
- 3.4 Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 182 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), las opiniones emitidas por esta Dirección no tienen carácter vinculante; sin perjuicio de que se establezca expresamente el carácter vinculante de dichas opiniones, conforme a la normativa del Sistema.

Sobre lo resuelto por los órganos jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia de Cerro de Pasco

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



- 3.5 Como antecedente que motiva el presente informe resulta preciso señalar que, mediante sentencia del 8 de septiembre de 2022, dictada en el Expediente N.º 00049-2021-0-2901-JR-LA-01, en el proceso contencioso administrativo incoado por el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Pasco, se declaró improcedente la demanda por falta de legitimación para obrar del procurador público, al no contar con autorización expresa para demandar por parte de la citada municipalidad.
- 3.6 Apelada la sentencia, mediante auto de vista del 14 de diciembre de 2022, la Sala Mixta-Sala Penal de Apelaciones de Pasco, declaró nulo el concesorio del recurso de apelación, declarando improcedente la apelación interpuesta contra la sentencia inhibitoria del 8 de septiembre de 2022, expedida por el Primer Juzgado Especializado Civil de Pasco.
- 3.7 En ambas instancias judiciales, para respaldar sus decisiones, se alude al artículo 6 y el numeral 23 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, así como al artículo 33 del Decreto Legislativo N.º 1326 y el artículo 15 de su Reglamento, bajo cuya referencia arriban a la conclusión de que los procuradores públicos no tendrían legitimación para obrar —*rectius* representación insuficiente, precisión que pasaremos a explicar más adelante— y, de ese modo, no podrían incoar ningún proceso judicial si es que previamente no cuenta con la expresa autorización del titular de la entidad.
- 3.8 Para la Sala Mixta-Sala Penal de Apelaciones de Pasco, entre otros puntos, si bien la normativa del SADJE prevé que los procuradores públicos mantienen vinculación con la Procuraduría General del Estado; no obstante, anota que esta independencia en su competencia, no lo desvincula de las reglas de representación y/o apoderado judicial en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo a lo señalado en el artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326.
- 3.9 De esta manera, el colegiado señala que ni la propia norma (es decir la normativa del SADJE) faculta a los procuradores públicos a interponer demandas a favor de la entidad cuyos intereses defienden, pues al disponer que se les aplique las disposiciones de la representación legal y/o del apoderado judicial, debe requerir de poder expreso para interponer demandas a favor de la entidad cuyos intereses defienden.
- 3.10 Asimismo, acota que, dejando de lado el supuesto normativo de apoderado judicial que requiere poder expreso, y limitando el análisis a las reglas de representación legal, los procuradores públicos pueden interponer demandas sin autorización de la entidad a la que representan, siempre que la ley les otorgue dicha facultad; no obstante, advierten que esto no se recoge en la normativa del SADJE.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



Sobre algunas imprecisiones de carácter procesal en las que han incurrido los órganos jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia de Cerro de Pasco

- 3.11 Como se puede dar lectura de las resoluciones judiciales de primer y segundo grado, en ambas se concluye que los procuradores públicos no tendrían “legitimación para obrar” porque no cuentan previamente con la autorización expresa del titular de la entidad para poder presentar demandas.
- 3.12 El camino que recorren, tanto el juzgado como la Sala Superior, no es el mismo para arribar a dicha conclusión, porque ambas instancias no invocan las mismas normas jurídicas; empero, en lo que sí concuerdan es que se estaría ante un supuesto fenómeno de la *falta de legitimación para obrar* del procurador público.
- 3.13 Este aserto carece de asidero jurídico y lógico, puesto que, en estricto, de seguirse lo mencionado por ambas instancias, no se estaría ante un supuesto de falta de legitimación para obrar, sino ante un supuesto de representación defectuosa o insuficiente, cuyos efectos jurídicos son diametralmente distintos a los de la falta de legitimación para obrar y que no constituye una causa de improcedencia de la demanda.
- 3.14 De lo hasta aquí señalado, se puede observar que ambas instancias judiciales confunden las figuras jurídicas de la FALTA DE REPRESENTACIÓN PARA ACTUAR EN EL PROCESO (lo que se denomina generalmente *legitimatio ad procesum*) con la FALTA DE LEGITIMACIÓN PARA OBRAR EN EL PROCESO (que en doctrina se denomina generalmente *legitimatio ad causam*), pese a que ambas instancias reconocen que el procurador público **actúa como representante legal** de una entidad estatal.
- 3.15 Señalamos lo anterior en atención a que, mientras la denominada falta de legitimación para obrar es un supuesto de improcedencia de la demanda (ex artículo 427, numeral 1 del CPC); por el contrario, la representación defectuosa o insuficiente del demandante o demandado es un defecto procesal que no se advierte de oficio por el juez de la causa, sino que es uno que debe ser advertido y propuesto por la contraparte, vía excepción procesal (ex artículo 446, numeral 3 del CPC). En suma, como ya se dijo, el primer caso es un supuesto de improcedencia de la demanda y, el segundo —la representación defectuosa—, solo se puede atacar vía excepción por la parte contraria.
- 3.16 De la lectura de la sentencia de primera instancia, se puede constatar que, en ningún párrafo de la parte considerativa el juez del proceso menciona, y menos analiza, el artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326 (al cual solo hace alusión genérica en la parte expositiva), el cual está referido a que los procuradores públicos **gozan de representación legal y actúan como apoderados judiciales**, en lo que sea pertinente.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



- 3.17 El juez de la causa, erradamente, se refiere al hecho de que, como el procurador público municipal no contaría con autorización del titular de la entidad para demandar, tal carencia constituiría un supuesto de falta de legitimación para obrar, cuando lo correcto, jurídicamente hablando, es que el juez debió discurrir por el camino de que se habría configurado un supuesto de falta de representación o de representación insuficiente del procurador público, justamente porque no contaba con esa previa autorización, con lo cual no existía ninguna causal de improcedencia.
- 3.18 Por su parte, la Sala Superior, arriba a igual conclusión de improcedencia, pero con diferentes argumentos; puesto que sí invoca el artículo 27 antes mencionado —**con lo cual reconoce expresamente que el procurador público sí es un representante legal**—; empero, para dicho colegiado, en el caso de la representación legal, la ley debe facultar expresamente al procurador público para poder demandar sin necesidad de contar con la previa autorización del titular de la entidad¹.
- 3.19 Siendo así, para dicho colegiado, supuestamente, no habría norma legal que autorice al procurador público a demandar por cuenta propia, y como no tendría autorización del titular de la entidad, como consecuencia, carecería de legitimación para obrar; es decir, otra vez se vuelve a incurrir en el error de confundir la representación con la legitimación, que son instituciones jurídicas diferentes.
- 3.20 Tal como se anotó, en ambas resoluciones judiciales se cometen errores conceptuales de orden procesal; toda vez que, no se ha aplicado correctamente la normativa legal, en cuanto concierne a que, por expreso mandato legal (artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326) los procuradores públicos **actúan en representación legal y como apoderados judiciales** de las entidades que defienden, **con lo cual queda claro que sí tienen la condición de representantes legales por imperio de la ley y no por un negocio jurídico**.
- 3.21 Incluso, si se admitiese el errado razonamiento de ambos órganos jurisdiccionales —de que se requiere autorización expresa del titular de la entidad para interponer demandas—, en el caso que un procurador público presentase una demanda sin esa previa autorización —siempre en su condición de representante legal—, **se estaría ante un supuesto de representación insuficiente, pero nunca ante un supuesto de falta de legitimación para obrar** y, por ende, no sería una causal de improcedencia de la demanda.

¹ De seguirse ese razonamiento errado, también sería un supuesto de falta de legitimación para obrar, cuando un representante legal de un incapaz absoluto quiera demandar en favor de su representado; puesto que, según lo señalado por los jueces, ese representante legal tendría que contar con la previa autorización de la persona incapacitada, lo cual es un absurdo total.

Se arriba a esos absurdos cuando se confunden las figuras jurídicas de la *representación legal* con respecto a la *representación voluntaria*, donde la primera tiene como fuente de origen un mandato legal expresado, en tanto que la segunda nace de un negocio jurídico y, por ende, sus alcances tienen que estar señalados expresamente en ese acto negocial que la origina, lo que no ocurre con la representación legal, cuyos alcances no emergen de la voluntad de un poderdante,

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



- 3.22 En términos de teoría general del derecho, los actos jurídicos que se desarrollan en un proceso son, en estricto, actos jurídicos procesales —porque tienen incidencia en un proceso en concreto—. Siendo ello así, el mismo Código Civil prevé la posibilidad de que un representante actúe excediéndose en sus poderes (ex artículo 161), en cuyo caso, el representado tiene la plena facultad para ratificar esas actuaciones (ex artículo 162).
- 3.23 Asimismo, si hubiese existido una supuesta falta de representación suficiente; ello no puede conllevar a la errada conclusión de que se trata de un supuesto de falta de legitimación para obrar, sino que se trata de otro tipo de defecto procesal, que no configuraría una causal de improcedencia, invocable de oficio por el juzgador, defecto que tendría que ser advertido por la parte demandada, quien podría deducir la excepción correspondiente.
- 3.24 En suma, ambos órganos jurisdiccionales incurrir en defectos de motivación y de razonamiento; habida cuenta que, en el caso de la Sala Superior, pese a reconocer que sí existe una norma que regula la representación legal y el apoderamiento judicial (artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326), equivocadamente, el colegiado concluye que, habría una falta de legitimación para obrar, cuando —tal como se ha demostrado— la conclusión correcta tendría que haber discurrido por el camino de la representación insuficiente, que no es causal de improcedencia de la demanda; por lo que, invocar la falta de legitimación para obrar no tiene cabida en este caso.
- 3.25 Incluso, ingresando al análisis de la figura procesal del apoderado judicial —que por ley también lo es un procurador público—, si bien el artículo 75 del CPC señala que, entre otras cosas, el apoderado judicial requiere de poder especial para demandar, no es menos cierto que la misma norma no sanciona con nulidad el carecer de esas facultades especiales, porque justamente ha previsto para esos casos la excepción de representación defectuosa o insuficiente del demandante, como se observa del numeral 3 del artículo 446 del CPC y que, de ser amparada la excepción, solo da lugar a la suspensión del proceso, hasta que se subsane dicho defecto, como emerge de lo prescrito por el numeral 2 del artículo 451 del CPC.
- 3.26 El error es mayor cuando se pretende atribuir a un representante legal una falta de legitimación para obrar, pues el representante legal no es el titular del interés legítimo reclamado, sino que solo se limita a ejercer la acción del representado en nombre y por cuenta de él y no es personalmente parte en el proceso, justamente porque tiene la condición de representante legal. Así, para este caso, es un imposible jurídico, que un representante legal —como es un procurador público— deba o no tener legitimación para obrar.
- 3.27 Seguidamente se demostrará que sí existen normas legales expresas que facultan a los procuradores públicos para incoar procesos judiciales, sin requerir la previa autorización del titular de la entidad que representan y cuyos intereses defienden, como, por ejemplo, el artículo 39 [en sus numerales pertinentes] del Reglamento

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



del Decreto Legislativo N.º 1326, el mismo que ha sido aludido por dichos órganos jurisdiccionales.

Sobre la regulación normativa del ejercicio de la defensa jurídica del Estado por parte de los procuradores públicos

- 3.28 Para el desarrollo de este acápite resulta oportuno señalar que, como antecedente, con el Decreto Ley N.º 17537, que data de marzo de 1969, se establecía que los Procuradores Generales de la República, para demandar o formular denuncias a nombre del Estado, necesitaban la expedición previa de un Resolución Suprema² autoritativa, salvo las excepciones que expresamente contemplaban las leyes de carácter especial.
- 3.29 Dicho Decreto Ley fue derogado con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.º 1068, del año 2008, mediante el cual se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, que tuvo como finalidad 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, a cargo de los procuradores públicos.
- 3.30 En el numeral 22.2 del artículo 22 del citado Decreto Legislativo N.º 1068, se establecía como función de los procuradores públicos el ejercicio de la defensa jurídica del Estado, la cual comprendía a todas las actuaciones que la Ley en materia procesal, arbitral y las de carácter sustantivo permitieran, quedando autorizados a demandar, denunciar y a participar en cualquier diligencia por el sólo hecho de su designación, informando al titular de la entidad sobre su actuación.
- 3.31 Es decir, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.º 1068, se autorizó al procurador público a demandar, denunciar y a participar en cualquier diligencia por el sólo hecho de su designación, sin necesitar la autorización del titular de la entidad.
- 3.32 Ahora bien, con la dación del Decreto Legislativo N.º 1326, se deroga el Decreto Legislativo N.º 1068 y se crea 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 de los procuradores

² Con el artículo Único del Decreto Ley N.º 17667, publicado el 28.05.69, se modifica el artículo, en el sentido que la Resolución Autoritativa a que se refiere es Ministerial y no Suprema. Posteriormente, con el artículo 10 del Decreto Ley N.º 26014, publicado el 27.12.1992, se modifica el artículo en el sentido que, la Superintendencia Nacional de Aduanas está facultada para que, mediante resolución de su Titular, autorice al procurador público encargado de sus asuntos judiciales, a demandar y formular denuncias, solicitar y tramitar medidas cautelares y diligencias preparatorias.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



públicos en el ámbito nacional, supranacional e internacional, así como fortalecer, unificar y modernizar la Defensa Jurídica del Estado.

3.33 Siendo así, el párrafo cuarto³ y quinto⁴ del numeral 39.1 del artículo 39 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326, señala expresamente como función del procurador público, el iniciar e impulsar las acciones legales que sean pertinentes, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad en la que ejerce sus funciones en representación del Estado.

3.34 Como se advierte, desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.º 1068 y posteriormente con la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1326 y su Reglamento, los procuradores públicos se encuentran plenamente facultados para interponer demandas, denuncias o iniciar cualquier acción legal, a fin de ejercer debidamente la defensa jurídica de los intereses del Estado.

Sobre la figura de representación legal que ejercen los procuradores públicos

3.35 Estando al pronunciamiento de los órganos jurisdiccionales que hacen referencia a las figuras jurídicas de la representación legal y del apoderado judicial, bajo cuyas interpretaciones concluyen por la imposibilidad legal que tendrían los procuradores públicos para interponer demandas —y que configuraría un supuesto de falta de legitimación para obrar—, pasamos en seguida a analizar cada una de esas instituciones jurídicas, a fin de sustentar una postura contraria a la planteada en sede jurisdiccional.

3.36 La figura jurídica de la *representación en general* es aquella por la cual los negocios jurídicos pueden ser celebrados por medio de otro (el representante), de manera que la declaración de voluntad que éste emite en ejercicio del poder de representación que ostenta, tiene eficacia sobre la esfera jurídica del representado. De acuerdo al Código Civil⁵ existen dos tipos de representación según su fuente: la voluntaria y la legal.

³ 4. Iniciar e impulsar las acciones legales que sean pertinentes, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad donde ejerce sus funciones en representación del Estado, interviniendo en las audiencias que corresponda, contribuyendo con los objetivos del procedimiento o procesos donde interviene, ofreciendo medios probatorios o requiriendo la realización de actos procesales, conforme a la ley de la materia.

⁴ 5. Definir y establecer estrategias de defensa teniendo en consideración la Constitución Política del Perú, las normas que regulan el Sistema y las normas legales vigentes, en atención a la naturaleza de cada caso en particular; interponiendo las acciones legales que correspondan, a fin de ejercer debidamente la defensa jurídica de los intereses del Estado.

⁵ **Artículo 245.- Origen de la representación**

El acto jurídico puede ser realizado mediante representante, salvo disposición contraria de la ley.

La facultad de representación la otorga el interesado o la confiere la ley.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



- 3.37 En la *representación voluntaria o negocial*, los sujetos, en ejercicio de su autonomía privada, legitiman a otro (representante) a actuar en interés y nombre suyo. En cambio, en la *representación legal*, es el ordenamiento jurídico el que faculta a los representantes para que actúen en nombre de otros.
- 3.38 En la *representación legal*, también llamada representación necesaria (por ser la única manera en la cual las personas consideradas incapaces y también las personas jurídicas puedan manifestar su voluntad), el representante obra en razón de una investidura que le viene dada por la ley automáticamente o a través de lo determinado por un juez o funcionario administrativo, pero siempre dentro de un cauce trazado por la ley⁶. Por lo tanto, las atribuciones del representante legal están exclusivamente establecidas en la ley.
- 3.39 Así, en lo que a nuestro objeto de análisis atañe, el artículo 64 del Código Procesal Civil dispone que las personas jurídicas se encuentran representadas en el proceso de acuerdo a lo que disponga la Constitución, la ley o el respectivo estatuto. En este sentido, el artículo 47 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de los intereses del Estado se encuentra a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley.
- 3.40 Por su parte, el artículo 24 del Decreto Legislativo N.º 1326 establece que 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, la misma que se constituye en el órgano especializado responsable de llevar a cabo la **defensa jurídica de los intereses del Estado**.
- 3.41 En efecto, el Estado como ente abstracto no puede actuar por sí mismo, sino que lo hace mediante autoridades o funcionarios que lo representan, **siendo así, tal como se acaba de anotar, por mandato constitucional y conforme lo señala la normativa del SADJE, la defensa jurídica de los intereses del Estado, debe ser ejercida por los procuradores públicos.**
- 3.42 Así lo establece también expresamente el numeral 27.1 del artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326, al prescribir que el procurador público es el funcionario que ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado por mandato constitucional; por lo que, con el fin de dotarlo de poderes suficientes para el cumplimiento eficiente de esta función, añade inmediatamente que por su sola designación, **le son aplicables al**

⁶ HINESTROSA, Fernando. *La Representación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 169.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



procurador público las disposiciones que corresponden al representante legal y/o apoderado judicial, en lo que sea pertinente.

- 3.43 Resulta evidente, entonces, que en virtud de esta norma **se confiere a los procuradores públicos, por su sola designación, las calidades de «representante legal» y «apoderado judicial»**, para poder interponer demandas, denuncias e iniciar cualquier otra acción en salvaguarda de los intereses de su entidad.
- 3.44 Bajo ese contexto, sería un claro error leer e interpretar dicha norma en el sentido de que, una vez designados los procuradores públicos, deben serles exigibles, adicionalmente, poderes de representación general y especial para el ejercicio de sus funciones, pues ello significaría vaciar de contenido la segunda parte del numeral 27.1 del artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326.
- 3.45 En coherencia con una lectura correcta de esa disposición normativa, el artículo 39 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326 precisa que acciones comprende el ejercicio de la defensa jurídica que realizan los procuradores públicos:

39.1. El/la Procurador/a Público/a ejerce la defensa jurídica del Estado en el ámbito nacional, en sede administrativa, jurisdiccional y no jurisdiccional, conforme a las siguientes acciones:

[...]

4. **Iniciar e impulsar las acciones legales** que sean pertinentes, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad donde ejerce sus funciones en representación del Estado, interviniendo en las audiencias que corresponda, contribuyendo con los objetivos del procedimiento o proceso donde interviene, ofreciendo medios probatorios o requiriendo la realización de actos procesales, conforme a la ley de la materia.

5. Definir y establecer estrategias de defensa teniendo en consideración la Constitución Política del Perú, las normas que regulan el Sistema y las normas legales vigentes, en atención a la naturaleza de cada caso en particular; **interponiendo las acciones legales que correspondan, a fin de ejercer debidamente la defensa jurídica de los intereses del Estado.**

- 3.46 Como se advierte, la misma normativa del SADJE —que no ha sido mencionada, y menos analizada, por los órganos jurisdiccionales, al momento de resolver, y que tienen el deber de conocer en aplicación del principio *iura novit curia*— faculta a los procuradores públicos a **interponer demandas**, denuncias y cualquier acción legal en salvaguarda de los intereses de la entidad en la que ejercen sus funciones, **sin la exigencia**

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



previa de autorización alguna por parte del titular de la entidad, salvo las excepciones que la misma ley prevé.

- 3.47 Ahora bien, resulta pertinente precisar que los titulares de las entidades públicas son sus representantes legales, pero esta representación legal es de carácter general, por ser titulares de los intereses, deberes y obligaciones que conciernen a la entidad pública. En cambio, la representación legal que ejercen los procuradores públicos, por mandato constitucional, se circunscribe al ejercicio de la defensa jurídica de la institución que representan, es decir, se encuentra delimitada a esa actuación concreta y con las limitaciones que la propia ley señala.
- 3.48 Entonces, de una lectura integral y sistemática de las normas del SADJE y de los cuerpos procesales vigentes, resulta evidente que la representación legal que ostentan los procuradores públicos es plena para poder incoar cualquier petición, demanda judicial o denuncia ante las autoridades competentes, salvo que, por expresa disposición de la ley se señale lo contrario.
- 3.49 En ese sentido, la propia ley ha establecido claros mandatos de recabar autorización previa para disponer de ciertas situaciones jurídicas —que, de acuerdo a las circunstancias, pueden ser de carácter presupuestal, patrimonial, de políticas públicas u otros asuntos relacionados con la función institucional, siempre que la norma así lo disponga— y respecto de los cuales los procuradores públicos no tienen libre disposición, en cuyos supuestos, deben solicitar autorización expresa del titular de la entidad o de quien haga sus veces.
- 3.50 Respecto a dichos actos de disposición, la misma normativa del SADJE prevé que los procuradores públicos deben contar necesariamente con la autorización del titular de la entidad. En ese sentido, el numeral 8 del artículo 33 del Decreto Legislativo N.º 1326, así como, los numerales 15.6, 15.7, 15.8 y 15.16 del artículo 15 de su Reglamento, establecen que, para conciliar, transigir, desistirse, así como consentir resoluciones, entre otros, los procuradores públicos necesitan de la autorización del titular de la entidad, secretario general o quien haga sus veces. Incluso —como en la figura del allanamiento—, se requiere de una previa opinión favorable de la Procuraduría General del Estado.
- 3.51 Queda claro, entonces, que al depositarse, por mandato constitucional y legal, en favor de los procuradores públicos la **representación legal específica** para el ejercicio de la defensa jurídica del Estado, los titulares de las entidades gozan de la **representación legal general** que ostentan, permitiéndose así, que los procuradores públicos puedan ejercer esa

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



facultad plenamente y sin mayores restricciones; es decir, sin necesidad de autorización previa para iniciar acciones legales en salvaguarda de los intereses del Estado; tal como lo establecen expresamente (contrariamente a lo afirmado por ambas instancias judiciales) los citados apartados 4 y 5 del numeral 39.1 del artículo 39 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326.

3.52 Lo dicho no se contrapone a las exigencias normativas establecidas en el numeral 8 del artículo 33 del Decreto Legislativo N.º 1326, y en los numerales 15.6, 15.7, 15.8 y 15.16 del artículo 15 de su Reglamento, pues la representación legal específica depositada en los procuradores públicos para el ejercicio de la defensa jurídica del Estado, de ninguna manera hace perder al titular de la entidad la calidad (inherente a su condición) de ser el único funcionario con poder de disposición de los intereses y derechos de la entidad; dado que es el diseño legal que el legislador ha establecido expresamente.

Sobre la vigencia del numeral 23 del artículo 9 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)

3.53 Previo al análisis de la citada norma —la cual resulta importante examinar por cuanto ha sido invocada en las resoluciones judiciales— cabe hacer presente que el anterior funcionario a cargo de esta Dirección emitió el Oficio N.º 019-2021-JUS/PGE-DTN del 7 de abril de 2021, mediante el cual se pronunció respecto a lo regulado en el artículo 9, numeral 23, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

3.54 En el mencionado oficio se sostiene que la LOM es una norma general, mientras que la normativa del SADJE regula especialmente la materia concerniente a la defensa jurídica del Estado, concluyéndose que, los procuradores públicos, en el marco de sus competencias y autonomía funcional, no requieren necesariamente de alguna autorización para poder iniciar denuncias, demandas o impulsar acciones judiciales o extrajudiciales relativas a la defensa de los intereses de las entidades.

3.55 En otro párrafo, se añade que, no obstante, lo dicho no será óbice o impedimento para que, cuando así lo solicite el titular o alguna autoridad competente, el procurador público pueda evaluar el pedido e implementar un acción jurídico-procesal en defensa o salvaguarda de los intereses de su representada.

3.56 Ahora bien, a criterio del actual responsable de la Dirección Técnico Normativa, el análisis del artículo 9, numeral 23, de la LOM, debe realizarse desde una lectura distinta, y una de las causas se sustenta en la

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



modificación del artículo 29 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) —el 6 de marzo del 2022— conforme al siguiente texto:

«Artículo 29.- Procuradurías Públicas Municipales

(...) Las procuradurías públicas municipales son parte del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado. Se encuentran vinculada administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado y se rigen por la normativa vigente en la materia. Los procuradores públicos municipales remiten trimestralmente al Concejo Municipal un informe sobre el estado de los casos judiciales a su cargo y las acciones realizadas respecto de cada uno de ellos. Sus informes son públicos.». [énfasis añadido].

La finalidad de la modificación mencionada era alinear la LOM con el Decreto Legislativo N.° 1326 y su reglamento. Con esto, se busca confirmar el rol de la Procuraduría General del Estado como ente rector del Sistema de Administración de Defensa Jurídica del Estado, destacando la relación funcional y dependencia administrativa —sujeta al Plan de Implementación—⁷ de los procuradores públicos municipales con la PGE.

3.57 Siendo así, la misma Ley Orgánica de Municipalidades señala —con la modificación efectuada por la Ley N.° 31433— que, los procuradores públicos se rigen por la normativa vigente en la materia, es decir, el Decreto Legislativo N.° 1326 y su Reglamento. Por tanto, el actual texto del artículo 29 de la LOM habría derogado tácitamente lo establecido en el numeral 23, artículo 9, pues la norma del SADJE no dispone o regula en ningún extremo que los procuradores públicos, para iniciar acciones legales, requieran de una previa autorización de algún órgano o entidad.

3.58 Bajo ese contexto, es necesario analizar el numeral 23 del artículo 9 de la LOM, considerando los dos supuestos que contiene, con el fin de fortalecer la posición de esta Dirección y su alineación con la legislación actual. Así, es evidente que el citado texto legal contiene dos supuestos normativos, al señalar que el Concejo Municipal **autoriza** al procurador público municipal para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad: i) inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros **respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal**; ii) así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el gobierno local o sus representantes.

⁷ Debe acotarse que, a la fecha, las procuradurías públicas mantienen cierta dependencia administrativa con sus entidades —referentes a temas logísticos y de recursos humanos⁷— hasta que concluya el proceso de implementación de la Procuraduría General del Estado, previsto en la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1326⁷ y de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución Ministerial N.° 0287-2022-JUS del 22 de septiembre de 2022 que, aprueba el Plan de Implementación de la Procuraduría General del Estado.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



Respecto al primer supuesto establecido en el numeral 23, artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades

- 3.59 El *primer supuesto normativo*, a criterio del suscrito, alude al hecho que el procurador público municipal –antes de la modificación del artículo 29 de la LOM– requeriría de autorización previa por parte del Concejo Municipal, antes de iniciar un proceso judicial en mérito a un informe de control interno.
- 3.60 Este primer párrafo, que está relacionado a las acciones que deben adoptarse como resultado de un informe de control interno, debe analizarse contextualmente con la opinión emitida por la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad en Control Gubernamental Contraloría General de la República (CGR) mediante anexo de respuesta al Oficio N.º 000081-2023-CG/GJNC del 11 de julio del 2023, en la cual expresa lo siguiente:

«(...)

4.17 *Como es de advertir, en el desarrollo de los servicios de control posterior en los cuales es posible identificar responsabilidades civiles o penales, la regulación específica que ha emitido esta Entidad Fiscalizadora Superior, tiene claramente establecido cuales son las acciones y quiénes son los responsables de la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de control.*

Así, se aprecia que, en lo que se refiere a la identificación de las responsabilidades penales, la defensa jurídica de los intereses del Estado se encuentra a cargo del Procurador Público Especializado en Delitos de Corrupción, en los casos de comisión de los delitos de concusión, y/o peculado, y/o corrupción de funcionarios, en todas las modalidades contempladas en la Sección II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal; del Procurador Público de la Contraloría, cuando el servicio de control posterior esté a cargo de la Contraloría o de un OCI incorporado¹⁹ y se trata de delitos distintos de los antes señalados; en tanto que compete al Procurador Público de la entidad o dependencia iniciar las acciones legales por responsabilidad penal, cuando dicho servicio esté a cargo de un OCI no incorporado²⁰ y se trate de delitos distintos de aquellos de competencia del Procurador Público Especializado en Delitos de Corrupción.

Por otro lado, en lo que respecta a la responsabilidad civil, corresponderá al Procurador Público de la Contraloría iniciar las acciones legales cuando el servicio de control posterior esté a cargo de la Contraloría o de un OCI incorporado, mientras que compete al Procurador Público de la entidad o dependencia iniciar las acciones civiles, cuando dicho servicio este a cargo de un OCI no incorporado.
(...)

4.18 *[P]odemos señalar que las recomendaciones contenidas en los informes de control resultantes de los servicios de control posterior (en sus modalidades de auditoría de cumplimiento y servicio de control*

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”



específico a hechos con presunta irregularidad), tienen como finalidad que las mismas sean oportunamente implementadas, ya sea por las entidades, o por las autoridades que resulten competentes, en función al tenor y competencias de cada una de dichas recomendaciones y en atención al servicio de control posterior del cual se trate: lo cual encuentra su sustento jurídico en la propia Ley N° 27785, cuando esta señala en su artículo 10 que como consecuencia de las acciones de control, los órganos del Sistema emiten los informes de control respectivos, los cuales, de ser el caso, incluye el señalamiento de responsabilidad, siendo que cuando esta sea de tipo civil o penal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 11 de la referida Ley Orgánica, las autoridades competentes, de acuerdo a ley, iniciarán ante el fuero respectivo aquellas acciones de orden legal que corresponda, siendo que, de acuerdo con el literal d) del artículo 22 de la Ley N° 27785, la Contraloría tiene la atribución de disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el Procurador Público de esta Entidad Fiscalizadora Superior o el Procurador del Sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.

(...)

Con fines de colaboración y con carácter orientador, es de precisar que la Ley N.° 27972, ley Orgánica de Municipalidades, se emitió en el año 2013, esto es, en un contexto normativo en que se encontraba vigente el entonces Decreto Legislativo N.° 1068, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, el mismo que establecía en su artículo 18, que los Procuradores Públicos Municipales ejercen la defensa jurídica del Estado en los asuntos relacionados al respectivo Gobierno Regional, de acuerdo a la Constitución, al presente Decreto Legislativo, a su ley orgánica y su reglamento. Tienen sus oficinas en las sedes oficiales de las Municipalidades. Se encuentran vinculados normativa y funcionalmente al Consejo de Defensa Jurídica del Estado y administrativamente a su Municipalidad. De esta manera comparativa se advierte que el vigente Decreto legislativo N.° 1326, a diferencia de la norma anterior, reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea 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 de los/as procuradores/as públicos en el ámbito nacional, supranacional e internacional (...).

- 3.61 Como se advierte, de acuerdo con lo señalado por la Contraloría General de la República, como órgano superior del Sistema Nacional de Control, los servicios de control posterior en los cuales se identifican **responsabilidades penales** —conforme lo establece el primer supuesto del numeral 23, artículo 9 de la LOM—, la defensa jurídica del Estado se encuentra a cargo del **Procurador Público Especializado en Delitos de Corrupción** —en las modalidades contempladas en la Sección II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal—; a

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



cargo del **Procurador Público de la Contraloría** —cuando el servicio de control posterior esté a cargo de la Contraloría o de un OCI incorporado; y, a cargo del **Procurador Público** de la entidad —cuando el servicio esté a cargo de un OCI no incorporado y se trate de delitos distinto de aquellos de competencia del Procurador Público Especializado en Delitos de Corrupción—

- 3.62 En el caso de **responsabilidad civil** hallada en un servicio de control, corresponderá iniciar acciones legales —según señala la Contraloría General de la República— al **Procurador Público de la Contraloría** —cuando el servicio esté a cargo de la Contraloría o de un OCI incorporado— y al **Procurador Público de la entidad** —cuando dicho servicio esté a cargo de un OCI no incorporado—.
- 3.63 Como puede verse, de acuerdo a la normativa del Sistema de Control —según lo informado por la Contraloría General de la República— y de acuerdo a la modificación del artículo 29 de la LOM, a través de la Ley N.º 31433, resulta evidente que el primer supuesto normativo del citado numeral 23, del artículo 9, tácitamente no se encontraría vigente pues, de acuerdo a lo señalado por la CGR, las acciones legales que se inician como consecuencia de los servicios de control, se encuentran a cargo de las procuradurías públicas, como órgano especializado responsable de ejercer la defensa jurídica del Estado. Coligiéndose así que, el procurador público no requeriría contar con la previa autorización del Consejo Municipal para iniciar las acciones legales pertinentes cuando se deriven de un informe de control interno.
- 3.64 Ahora bien, el procurador público municipal bien puede considerar que no hay mérito a iniciar ninguna acción legal; razón por la cual, el numeral 10 del artículo 11 del Decreto Supremo N.º 018-2019-JUS, prevé que una de las funciones del Procurador General del Estado es disponer, a solicitud de la Contraloría General de la República, que un procurador público evalúe el caso y determine si corresponde iniciar acciones legales, cuando otro procurador público haya determinado no iniciarlas. Norma que ha sido tenida en cuenta por la propia Contraloría General de la República, sobre cuya materia se ocupa, mediante Resolución de Contraloría N.º 359-2022-CG, específicamente en el numeral 7.1.2.3: *Estados de las recomendaciones para el inicio de las acciones legales*, de su Anexo N.º 1⁸.

⁸ De acuerdo con lo señalado en el numeral 7.1.2.3, respecto a los **Estados de las recomendaciones para el inicio de acciones legales**, el literal d) señala que, en el caso que las Procuradurías Públicas determinen que no van a iniciar las acciones legales respecto a una recomendación de un informe de control, la unidad orgánica, órgano desconcentrado de la Contraloría u OCI, dentro de los siete (7) días hábiles de tomado conocimiento del pronunciamiento de la Procuraduría Pública, con Hoja informativa debidamente sustentada solicita al órgano superior jerárquico o la unidad orgánica u órgano desconcentrado en cuyo ámbito de control se encuentre comprendido, según corresponda, para que *"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"*



3.65 Siguiendo esa misma línea de razonamiento, puede afirmarse que si cuando habiendo un informe de control interno, donde se haya encontrado responsabilidad civil o penal, el procurador público no requiere recabar la previa autorización del Consejo Municipal para iniciar las acciones legales del caso, con más razón, no será menester que se cuente con dicha autorización previa (de esa u otra autoridad alguna) para iniciar las acciones legales correspondientes, cuando, producto de sus labores propias, detecte la comisión de algún ilícito civil o penal que se haya cometido por algún funcionario de la institución cuyos intereses defiende; puesto que el procurador público ya cuenta con facultades suficientes para iniciar e impulsar las acciones legales pertinentes, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad donde ejerce funciones.

Sobre el segundo supuesto establecido en el numeral 23, artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades

- 3.66 En cuanto concierne al *segundo supuesto*, que introduce una regulación genérica para todos los casos en los que el procurador público municipal deba actuar frente a demandas contra el gobierno local o sus representantes —supuesto en donde la entidad tiene condición de emplazada—, reiteramos lo señalado en el punto 3.57 del presente informe; por lo que, cualquiera situación debe ceñirse a lo regulado en el Decreto Legislativo N.º 1326 y su Reglamento.
- 3.67 En ese contexto, se debe indicar que el segundo supuesto mencionado en el numeral 23 del artículo 9 de la LOM, no se alinea adecuadamente con lo establecido en los numerales 1 y 3 del párrafo 39.1 del artículo 39 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326⁹. Estos numerales del reglamento detallan claramente que la participación de los procuradores públicos se efectúa en sede administrativa, jurisdiccional y no jurisdiccional.

en coordinación con el órgano de la Alta Dirección de quien depende, se evalué y de ser el caso, se realice las acciones para que, en un plazo máximo de cinco (4) días hábiles de recibida la citada Hoja Informativa, se solicite mediante documento debidamente sustentado, que el Contralor General de la República requiera al Procurador General del Estado la designación de otra Procuraduría Pública para evaluar el caso y determinar si corresponde iniciar acciones legales.

⁹ **Artículo 39.- Ejercicio de la defensa jurídica del Estado**

39.1. El/la Procurador/a Público/a ejerce la defensa jurídica del Estado en el ámbito nacional, en sede administrativa, jurisdiccional y no jurisdiccional, conforme a las siguientes acciones:

1. Ejercer la defensa de los intereses del Estado en aquellas investigaciones, procesos, procedimientos, conciliaciones, arbitrajes y/o análogos, en los que es emplazado como parte procesal, en representación de la entidad donde ejerce sus funciones.

[...]

3. Participar como denunciante o sujeto procesal en defensa de los intereses de la entidad donde ejerce sus funciones, en representación del Estado, interviniendo en las audiencias que corresponda, contribuyendo con los objetivos de la investigación, ofreciendo medios probatorios o requiriendo la realización de actos procesales, de investigación o indagación, conforme a la ley de la materia.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



3.68 Por lo tanto, el segundo supuesto mencionado no concuerda con las disposiciones específicas que establecen el papel esencial de los procuradores públicos en el ejercicio de la defensa jurídica del Estado.

Ideas conclusivas

3.69 Conforme al artículo 24 del Decreto Legislativo N.º 1326 las entidades públicas tienen como órgano de defensa jurídica una procuraduría pública. Por su parte, el numeral 27.1 del artículo 27 del Decreto Legislativo N.º 1326, prescribe que el procurador público es el funcionario que ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado por mandato constitucional y, para dotarlo de poderes suficientes, añade inmediatamente que por su sola designación se confiere al procurador público las calidades de representante legal y/o apoderado judicial.

3.70 Siendo así, por mandato constitucional y legal, se deposita en favor de los procuradores públicos la **representación legal específica** para el ejercicio de la defensa jurídica del Estado, a fin de que puedan ejercer esa facultad plenamente y sin mayores restricciones; es decir, sin necesidad de autorización previa para iniciar acciones legales en salvaguarda de los intereses del Estado, tal como lo establecen expresamente los apartados 4 y 5 del numeral 39.1 del artículo 39 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326.

3.71 Lo anterior no se contrapone tampoco a las exigencias normativas de autorización previa del titular de la entidad para que los procuradores públicos puedan conciliar, transigir, desistirse, consentir resoluciones o allanarse, establecidas en el numeral 8 del artículo 33 del Decreto Legislativo N.º 1326, y en los numerales 15.6, 15.7, 15.8 y 15.16 del artículo 15 de su Reglamento, pues así lo dispone la ley expresamente.

3.72 El numeral 23 del artículo 9 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), establece que corresponde al Concejo Municipal autorizar al procurador público municipal, para que en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad: i) inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal; ii) así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el gobierno local o sus representantes.

3.73 Como se ha expuesto, ambos supuestos ya no se encontrarían vigentes al haberse derogado tácitamente ese numeral, de acuerdo a la modificación del artículo 29 de la Ley Orgánica de Municipalidades, por la Ley N.º 31433,

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



así como conforme a lo señalado por la Contraloría General de la República.

- 3.74 En ese sentido, si habiendo un informe de control interno, donde se determine responsabilidad civil o penal, el procurador público municipal no requiere recabar la previa autorización del Consejo Municipal para iniciar las acciones legales del caso, con más razón, no será menester que se cuente con autorización previa de autoridad alguna para iniciar dichas acciones legales, cuando detecte la comisión de algún ilícito civil o penal que se haya cometido por algún funcionario de la institución cuyos intereses se le ha encargado defender, pues el procurador público cuenta con facultades suficientes para iniciar e impulsar las acciones legales pertinentes, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad donde ejerce funciones, conforme a lo señalado por la normativa del SADJE.
- 3.75 Por otro lado, estando a los pronunciamientos de determinados órganos jurisdiccionales que cuestionan la representación legal y suficiente de los procuradores públicos, al exigirse, sin base legal concreta, que deban contar con previa autorización de los titulares de sus entidades que representan para interponer demanda o denuncias, se hace necesario que, desde la Procuraduría General del Estado se haga una invocación al señor Presidente del Poder Judicial para que exhorte a todos los órganos jurisdiccionales del país a que no exijan a los procuradores públicos requisitos no previstos en la norma y que afectan la defensa jurídica de los intereses del Estado, rechazando demandas sin mayor fundamento.

IV. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones precedentes se arriba a las siguientes conclusiones:

- 4.1 En virtud de lo regulado en el Decreto Legislativo N.º 1326 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2019-JUS, los procuradores públicos se encuentran plenamente facultados para interponer demandas, denuncias o iniciar cualquier acción legal, a fin de ejercer debidamente la defensa jurídica de los intereses del Estado. Así, el numeral 27.1 del artículo 27 de dicho decreto legislativo, prescribe que el procurador público es el funcionario que ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado por mandato constitucional, por consiguiente, por su sola designación se les confiere las calidades de representante legal y/o apoderado judicial.
- 4.2 El procurador público, por mandato constitucional y legal, **asume la figura de representante legal** en todo lo que concierne a la defensa jurídica de la entidad en la que ejerce funciones y, en ese marco, los procuradores públicos se encuentran facultados a interponer demandas, denuncias e iniciar cualquier otra

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



acción en salvaguarda de los intereses de su entidad, conforme lo señala expresamente el artículo 39 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326.

- 4.3 La representación legal que ejercen los procuradores públicos no es irrestricta, pues se encuentra delimitada con relación a la representación que recae en los titulares de las entidades públicas, que tienen poder de disposición respecto de los intereses de cada institución, motivo por el cual, la misma normativa del SADJE ha establecido limitaciones para determinados supuestos, en los que el procurador público debe recabar la previa autorización del titular del sector para realizar actos procesales que implican la disposición de ciertos derechos o intereses, tales como conciliar, transigir, desistirse, consentir resoluciones o allanarse.
- 4.4 La modificación del artículo 29 de la LOM, efectuada por la Ley N.º 31433 habría derogado tácitamente lo establecido en el numeral 23 del artículo 9 del mismo cuerpo normativo, a efectos de alinear la LOM con el Decreto Legislativo N.º 1326 y su reglamento. Con esto, se busca confirmar el rol de la Procuraduría General del Estado como ente rector del Sistema de Administración de Defensa Jurídica del Estado, destacando la relación funcional y dependencia administrativa de los procuradores públicos municipales con la PGE.
- 4.5 Las normas del SADJE no disponen ni regulan, en ningún extremo, que los procuradores públicos municipales, para iniciar acciones legales, requieran de una autorización previa del Concejo Municipal o de alguna otra autoridad edil.
- 4.6 Advertida la falta de coherencia normativa entre la LOM y las normas del SADJE y del Sistema Nacional de Control, para que no sigan dándose casos de erróneas interpretaciones sobre la vigencia de dicha norma, desde esta Dirección se estará elaborando un proyecto de ley —que se pondrá a consideración de la Alta Dirección— con el fin de derogar expresamente el numeral 23 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipales, cuya propuesta final se estará elevando oportunamente a su Despacho.

V. RECOMENDACIONES

Se recomienda, respetuosamente, a su Despacho, de compartir las conclusiones plasmadas en el presente informe, que desde la Procuraduría General del Estado se adopten las siguientes medidas:

- 5.1 Autorizar a esta Dirección para dar respuesta a la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Pasco, adjuntando el presente informe, toda vez que estaría reflejando una posición institucional de la Procuraduría General del Estado.
- 5.2 Que su Despacho oficie a la Presidencia del Poder Judicial para que esta, como la más alta autoridad administrativa y en uso de sus facultades, exhorte a los presidentes de las Cortes Superiores de Justicia y a todos los órganos jurisdiccionales del país, que tengan presente que, por mandato constitucional y legal, los procuradores públicos no requieren de autorización de los titulares de

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14”





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

DIRECCION TECNICO
NORMATIVA

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la unidad, la paz y el desarrollo*

las entidades públicas para interponer demandas, denuncias o cualquier acto que tenga como fin iniciar acciones legales, así como apersonarse y contestar demandas o denuncias, para ejercer debidamente la defensa jurídica de los intereses del Estado; salvo las excepciones previstas por ley.

Es cuanto tengo que informar a usted, para los fines que estime pertinentes.

Atentamente,

Firmado digitalmente

**MANUEL ENRIQUE VALVERDE GONZALES
DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA**

MEVG/csp

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

Calle Germán Schreiber N.º 205
San Isidro
Enlace de Mesa de Partes Virtual:
<https://mesapartesvirtual.pge.gob.pe/>
Central Telefónica: (01) 748-5417
Anexo: 106





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

DIRECCION TECNICO
NORMATIVA

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la unidad, la paz y el desarrollo*

cc.:

MVG/cos

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: XBUYC14"



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

Calle Germán Schreiber N.° 205
San Isidro
Enlace de Mesa de Partes Virtual:
<https://mesapartesvirtual.pge.gob.pe/>
Central Telefónica: (01) 748-5417
Anexo: 106

