Proyecto de Ley N° 4937/2022-CR

CONGRESO REPÚBLICA

CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
10 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:50 am

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA EN MATERIA PREVISIONAL

El grupo parlamentario **AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL**, a iniciativa de la congresista de la República **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, se propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA EN MATERIA PREVISIONAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto modificar el numeral 4 del artículo 25 del Decreto Legislativo 1326, creando así la Procuraduría Pública Especializada en asuntos Previsionales, que asumirá la defensa jurídica del Estado en los regímenes pensionarios y previsionales. Asimismo, se prohíbe que la ONP contrate cualquier tipo de asesoría legal externa o servicio de bufetes de abogados para tratar casos judiciales y arbitrales en materia previsional.

Artículo 2° .- Modificación del numeral 4 del artículo 25 del Decreto Legislativo 1326 - Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.

Modifíquese numeral 4 del artículo 25 del Decreto Legislativo 1326, el mismo que quedará redactado en los términos siguientes:

"Artículo 25.- Procuradurías Públicas que conforman el Sistema

Las Procuradurías Públicas que conforman el Sistema son las siguientes:

*4.**Especializadas:** Son aquellas que ejercen una defensa jurídica transversal y exclusiva de los intereses del Estado a nivel nacional o internacional, en lo que respecta a la comisión de ilícitos de alta lesividad o materias que requieren una atención especial y prioritaria, siendo las siguientes:*

a) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Tráfico Ilícito de Drogas.

b) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Terrorismo.

c) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio.

d) Procuraduría Pública Especializada en delitos contra el Orden Público.

e) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Corrupción.

f) Procuraduría Pública Especializada en delitos Ambientales.

g) Procuraduría Pública Especializada Supranacional.

h) Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.

i) Procuraduría Pública Especializada en Materia Previsional.

j) Las demás que se crean por Decreto Supremo."

Artículo 3°.- Adecuación de la Defensa Judicial de la Oficina de Normalización Previsional – ONP

Que dentro del plazo de 90 días, la ONP debe entregar a la Procuraduría Especializada en Materia Previsional, todo el acervo documentario de los procesos judiciales, cuya defensa estuvo a cargo de los estudios jurídicos contratados, en el estado que se encuentren, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.

Art. 4°.- La creación de las Procuradurías Adjuntas

Considerando la carga procesal existente, se autoriza la creación de las Procuradurías Públicas Adjuntas que sean necesarias, las que estarán adscritas a la Oficina de Normalización Previsional - ONP, con cargo a la fuente de recursos previsionales a su cargo.

Artículo 5°.- Adecuación del Reglamento del Legislativo 1326 del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

Adecúese el Decreto Supremo Nº 018-2019-JUS que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley en un plazo de 90 días de su publicación.

Artículo 6°.- Prohibición de contratar asesoría jurídica externa en materia provisional

Se establece la prohibición que el Estado contrate cualquier tipo de asesoría legal externa o servicio de bufetes de abogados para tratar casos judiciales y arbitrales en materia previsional en el Sistema Nacional de Pensiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Disposiciones Complementarias

Deróguese toda disposición legal que contravenga la presente ley

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2023 16:02:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2023 12:43:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2023 10:45:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/05/2023 10:51:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2023 14:33:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2023 12:12:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2023 10:51:51-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4937/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y,**
2. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Decreto Legislativo N° 1068 publicado el 28 de junio de 2008 crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, en cuyo Art. 15° se establece que el Procurador Público Especializado ejerce la defensa del Estado, en los procesos o procedimientos que por necesidad y/o gravedad así lo requiera, no considerándose el cargo de Procurador Público Especializado en Materia Previsional.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 61-95-EF. se aprueba el Estatuto de la Oficina de Normalización Previsional, estableciéndose en su Art.13° (Facultades Administrativas), que la ONP tiene la facultad de emplear, mediante convenio o contrato, los servicios de terceras personas, instituciones o empresas, para que en su nombre realicen las tareas necesarias para el cumplimiento de sus fines. Para tal efecto, podrá otorgarles los poderes que se requiera.

Posteriormente, con fecha 6 de enero de 2017 se publicó el Decreto Legislativo N° 1326, cuyo propósito de este decreto fue reformar la estructura del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y establecer la Procuraduría General del Estado como la entidad responsable de supervisar y mantener la autonomía, uniformidad y coherencia en el desempeño de la función de los procuradores públicos a nivel nacional, supranacional e internacional. Asimismo, se busca fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado. Dicho decreto se encuentra reglamentado por el Decreto Supremo Nº 018-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, el artículo 41 regula la defensa del Estado a cargo de los Procuradores Públicos Especializados.

Los procesos judiciales de naturaleza previsional del Sistema Nacional de Pensiones en el Perú son una cuestión de gran importancia en el ámbito legal y social. En este sentido, el sistema de pensiones es uno de los pilares fundamentales del bienestar social, por lo que el correcto funcionamiento y protección de los derechos de los ciudadanos en este ámbito es crucial.

En los últimos años, se han producido importantes avances en la legislación y la jurisprudencia en materia de pensiones en el Perú. Entre las principales cuestiones que se han abordado en los procesos judiciales previsionales se encuentra la interpretación y aplicación de las normas sobre el cálculo y la actualización de las pensiones, el derecho a la pensión de viudez, la invalidez y la jubilación anticipada, entre otros.

No obstante, aún existen desafíos importantes en este ámbito, como la necesidad de mejorar el acceso a la justicia y de garantizar la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos. Además, es necesario seguir trabajando en la modernización y simplificación de los procedimientos judiciales y administrativos relacionados con el sistema de pensiones, así como en la creación de mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción y la manipulación de las normas previsionales.

Los procesos judiciales de naturaleza previsional del Sistema Nacional de Pensiones en el Perú requieren de una atención especial por parte de las autoridades y los ciudadanos, ya que se trata de un tema fundamental para el bienestar social y el desarrollo del país. Es necesario seguir avanzando en la protección de los derechos de los ciudadanos en este ámbito, así como en la mejora de los mecanismos de acceso a la justicia y la lucha contra la corrupción.

Problemática que se pretende resolver.-

En ocasiones, los demandantes que son adultos mayores, que desean presentar un caso ante un tribunal tienen que pagar por los servicios de un abogado, mientras que la ONP es representada por varios estudios de abogados, además del procurador público encargado de los asuntos judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto crea una situación de desequilibrio y redundancia en las funciones, ya que la ONP es una entidad subordinada y dependiente del MEF.

Existen diversos medios periodísticos que reportan los onerosos gastos que hace la ONP en contratar estudios de abogados externos a fin de que persigan causas judiciales en contra de adultos mayores que solo reclaman una pensión por los años laborados. De acuerdo con el Diario la República[1], durante el periodo de 2008 a 2017, se ha destinado un promedio de S/. 166 Millones de Soles en contratar estudios de abogados para defender los casos de demandas previsionales de la ONP. Estos casos han sido presentados por pensionistas que buscan justicia, pero que en muchos casos no lo logran debido al uso excesivo de los mecanismos procesales, incluso en asuntos que ya no presentan controversia jurídica.

Desde Abril de 2019, se encuentra promulgada en el diario el Peruano la Ley Nº 30927, Ley que faculta a la Oficina de Normalización Provisional (ONP) para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales en materia provisional del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19990.

La Ley en cuestión otorga a la ONP la autorización para realizar acuerdos conciliatorios, desistir, transigir o allanarse de manera automática, sin la necesidad de obtener previamente la aprobación del titular de la entidad. Esta facultad se

[1]https://gruporepublica-gruporepublica-prod.cdn.arcpublishing.com/economia/1288141-gastos-onp-estudios-abogados/

aplica a los procesos judiciales relacionados con el Decreto Ley 19990 y aquellos que se originen a partir de esta ley. Además, el reglamento establece que los criterios para la conciliación, el desistimiento, la transacción o el allanamiento en los procesos judiciales también se aplican a los pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530.

Sin embargo, en la actualidad la ONP aún contrata a estudios de abogados para que conozca sus causas en procesos entablados por asegurados, es así que en septiembre de 2022, el director general de la Oficina de Asesoría Jurídica de la ONP, José Luis Díaz Callirgos, anunció que la entidad iniciará una supervisión de los estudios de abogados que manejan los procesos judiciales de la ONP para verificar si aplican la jurisprudencia establecida en la Ley N° 30927, también conocida como la Ley de Allanamiento[2].

Que, dada la enorme trascendencia que tiene el sistema de gestión de los fondos destinados a la atención de los derechos previsionales y de conformidad con el artículo 10° de la Constitución Política vigente, que establece "el derecho universal y progresivo de toda persona a la Seguridad Social", importa de manera especial que su gestión se realice con eficiencia y con los debidos controles, a efecto de no distorsionar su finalidad y garantizar, en todo momento, un acceso en las mejores condiciones y con la mayor cobertura posible.

Así también lo ha advertido el Tribunal Constitucional a través de la STC N° 5561-2007-AA/TC de fecha 24.03.2010, al señalar que solo para el año 2008 la ONP estimó que gastaría la suma de 14´880,624.00 en la contratación de estudios de abogados a los que tercerizan su carga procesal previsional, advirtiendo el Tribunal Constitucional de forma expresa que tales contrataciones constituían en muchos casos una verdadera interferencia al derecho a la Seguridad Social.

[2] https://elperuano.pe/noticia/192297-onp-supervisara-labor-de-bufetes-que-atienden-sus-juicios

"III. ONP, contratación de servicios jurídicos y actuación en los procesos judiciales.-

14. (...) se advierte que la ONP, entre los servicios que suele tercerizar, se cuenta la asesoría jurídica para la defensa en los procesos judiciales de los que es parte. (...) cobra especial relevancia el análisis de la contratación de diversos estudios de abogados que (...) constituye en muchos casos una verdadera interferencia a las prestaciones que por derecho corresponde a los pensionistas, y, en otros casos, difieren la posibilidad de tutela oportuna (...).

Por ello este Colegiado llama la atención de los organismos públicos competentes, a efecto de que evalúen (...) la actuación de los estudios de abogados contratados por esta entidad del Estado. (...)[3]"

Es de advertir que en dicha sentencia el Tribunal Constitucional señaló que este tipo de situaciones constituía un *Estado de Cosas Inconstitucional*, por cuanto los estudios contratados generaban que peticiones que podían y debían resolverse en vía administrativa, lleguen innecesariamente a la vía judicial, e incluso transiten por todas las instancias reguladas, pese a que en muchos casos la ONP tenía la responsabilidad de atender el reclamo generado por su propia conducta incumplidora de su prestación previsional.

De conformidad con ello, la defensa judicial del Estado en el marco de un Estado Constitucional de derecho, no implica que tales procesos deban tener una duración extremadamente prolongada (lo cual incluso ha provocado que la CIDH sancione pecuniariamente al Estado Peruano), ni mucho menos que todas las reclamaciones judiciales deban ser sometidas a todo tipo de mecanismos impugnatorios incluso ante reclamos que no requieren de mayor debate jurídico; sin embargo, en la práctica la contratación de estudios jurídicos viene conllevando

[3] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05561-2007-AA.pdf

ello, por cuanto el abono de sus honorarios es directamente proporcional a la carga procesal que mantienen activa, lo que en derecho se conoce como "un incentivo perverso" que en muchos casos produce resultados adversos a la finalidad precisamente de un Estado de Derecho (art. 1° de la Constitución Política del Estado).

Que, como puede verse, esta situación de desventaja que vienen padeciendo personas de la tercera edad, pensionistas, ha sido advertido por el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar el numeral 4 del artículo 25 del Decreto Legislativo 1326, creando así la Procuraduría Pública Especializada en asuntos Previsionales, que asumirá la defensa jurídica del Estado en los regímenes pensionarios y previsionales. Asimismo, establece la prohibición que el Estado contrate cualquier tipo de asesoría legal externa o servicio de bufetes de abogados para tratar casos judiciales y arbitrales en materia previsional en el Sistema Nacional de Pensiones.

Por un lado, se tendría como beneficio principal el ahorro de los costos que implica contratar servicios externos de asesoría jurídica y estudios de abogados, los cuales pueden ser muy elevados y representan un gasto significativo para la ONP. Además, al no recurrir a servicios externos, la entidad podría mejorar la eficiencia en la gestión de los procesos judiciales y simplificar su estructura organizativa a la luz de la ley Ley Nº 30927, Ley que faculta a la Oficina de Normalización Provisional (ONP) para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales en materia provisional del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19990.

Los beneficios para los pensionistas que día a día luchan por una pensión digna serían múltiples. En primer lugar, los pensionistas no tendrían que enfrentar la desigualdad de recursos económicos y técnicos que existe entre ellos y la ONP, lo que les permitiría tener una mayor igualdad de oportunidades en los juicios que sostengan. En segundo lugar, al no tener que costear los servicios de un abogado, los pensionistas podrían reducir los gastos relacionados con los juicios, lo que tendría un impacto positivo en sus finanzas personales. En tercer lugar, al no contratar estudios de abogados, la ONP podría ahorrar recursos que podrían ser destinados a mejorar los servicios que brinda a los pensionistas, lo que tendría un impacto positivo en la calidad de vida de los pensionistas y en la eficiencia del sistema de pensiones en su conjunto.

En resumen, la prohibición de que la ONP del Perú contrate estudios de abogados para juicios ante pensionistas tendría un impacto positivo en la igualdad de oportunidades de los pensionistas, en sus finanzas personales, en la eficiencia del sistema de pensiones y en la calidad de vida de los pensionistas.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto se encuentra es directa relación con la propuesta de ley está vinculada a la undécima política de Estado, que se enfoca en fomentar la igualdad de oportunidades sin discriminación. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad de desarrollar mecanismos para proteger a diversos grupos vulnerables, como lo son los adultos mayores.

EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene disposición constitucional o legal alguna, y resulta concordante con las políticas públicas. Su objetivo principal es crear una Procuraduría Pública Especializada en asuntos Previsionales, que asumirá la defensa jurídica del Estado en los regímenes pensionarios y previsionales. Asimismo, se prohíbe que la ONP contrate cualquier tipo de asesoría legal externa o servicio de bufetes de abogados para tratar casos judiciales y arbitrales en materia previsional.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Numeral 4 del artículo 25 del Decreto Legislativo 1326 ***"Artículo 25.- Procuradurías Públicas que conforman el Sistema*** *Las Procuradurías Públicas que conforman el Sistema son las siguientes:* *4.**Especializadas:** Son aquellas que ejercen una defensa jurídica transversal y exclusiva de los intereses del Estado a nivel nacional o internacional, en lo que respecta a la comisión de ilícitos de alta lesividad o materias que requieren una atención especial y prioritaria, siendo las siguientes:*	**Numeral 4 del artículo 25 del Decreto Legislativo 1326** ***"Artículo 25.- Procuradurías Públicas que conforman el Sistema*** *Las Procuradurías Públicas que conforman el Sistema son las siguientes:* *4.**Especializadas:** Son aquellas que ejercen una defensa jurídica transversal y exclusiva de los intereses del Estado a nivel nacional o internacional, en lo que respecta a la comisión de ilícitos de alta lesividad o materias que requieren una atención especial y prioritaria, siendo las siguientes:* *a) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Tráfico Ilícito de Drogas.*

a) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Tráfico Ilícito de Drogas. *b) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Terrorismo.* *c) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio.* *d) Procuraduría Pública Especializada en delitos contra el Orden Público.* *e) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Corrupción.* *f) Procuraduría Pública Especializada en delitos Ambientales.* *g) Procuraduría Pública Especializada Supranacional.* *h) Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.* *i) Las demás que se crean por Decreto Supremo."*	*b) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Terrorismo.* *c) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio.* *d) Procuraduría Pública Especializada en delitos contra el Orden Público.* *e) Procuraduría Pública Especializada en delitos de Corrupción.* *f) Procuraduría Pública Especializada en delitos Ambientales.* *g) Procuraduría Pública Especializada Supranacional.* *h) Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.* ***i) Procuraduría Pública Especializada en Materia Previsional.*** *j) Las demás que se crean por Decreto Supremo."*