Proyecto de Ley N° 1206/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 ENE. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 15:25

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE OTORGA AUTONOMÍA A LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO Y ESTABLECE EL MECANISMO DE ELECCIÓN

El grupo parlamentario Avanza País, a iniciativa de la congresista de la República que suscribe, Patricia 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 de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE OTORGA AUTONOMÍA A LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO Y ESTABLECE EL MECANISMO DE ELECCIÓN

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 39, 47, 91 inciso 2, 99, 101, 154 inciso 7 de la Constitución Política del Estado, a fin de otorgar autonomía a la Procuraduría General del Estado y establecer el mecanismo de designación del Procurador General, así como de las procuradurías especializadas en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y proceso de pérdida de dominio, asuntos de orden público, corrupción, delitos ambientales, supranacional y materia constitucional.

Artículo 2.- Modificación de artículos de la Constitución Política del Perú

Modificase los artículos 39, 47, 91 inciso 2, 99, 101, 154 inciso 7 de la Constitución Política del Estado, los mismos que quedan redactado en los términos siguientes:

> Artículo 39°. - Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes del Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, ***miembros de la Junta Nacional de Justicia***, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo ***y el Procurador General del Estado***, en igual categoría; los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley."
>
> Artículo 47.- La defensa de los intereses del Estado está a cargo de la **Procuraduría General del Estado como organismo autónomo e independiente. El Procurador General del Estado es elegido por el Congreso de la República a propuesta de la Comisión Permanente en concordancia con los requisitos y funciones establecido por su ley orgánica. El cargo del Procurador General del Estado tiene una duración de cinco años.**
>
> **El Procurador General del Estado goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que el Contralor General de la República. El Congreso lo remueve por falta grave.**

La Procuraduría General del Estado es integrada por procuradores, los cuales son independientes en el ejercicio de su función de defensa jurídica del Estado. Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y proceso de pérdida de dominio asuntos de orden público, corrupción, delitos ambientales, supranacional y materia constitucional son elegidos previo concurso público de méritos a cargo de la Junta Nacional de Justicia.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/01/2022 23:25:46-0500

La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

Artículo 91. - No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección:

(...)

2. Los miembros del Tribunal Constitucional, ***miembros de la Junta Nacional de Justicia***, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, el Defensor del Pueblo, ni ***el Procurador General del Estado***."

Articulo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República, a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional, ***a los miembros de la Junta Nacional de Justicia***, a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y al ***Procurador General del Estado*** por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después que hayan cesado en éstas.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALSTON Mauro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2022 09:56:11-0500

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

6. **Proponer ante el Pleno del Congreso de la República al Procurador General del Estado.**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Rosa Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 18:21:03-0500

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:
(...)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 16:14:26-0500

7.Seleccionar, previo concurso público de méritos conforme a ley, a los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y proceso de pérdida de dominio asuntos de orden público, corrupción, delitos ambientales, supranacional y materia constitucional.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 13:43:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 10:44:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 13:43:51-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **01** de **febrero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1206/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución ha previsto en el artículo 47 que la defensa del Estado este a cargo de los procuradores. Marcial Rubio[1] refiere que el antecedente del artículo 47 se encuentra en el artículo 147 de la Constitución de 1979, el mismo que contemplaba: "La defensa de los intereses del Estado está a cargo de Procuradores Públicos permanentes o eventuales que dependen del Poder Ejecutivo. Son libremente nombrados y removidos por este". Sin embargo, añade el autor que referencialmente podría estar en el artículo 97 de la Constitución de 1867, cuyo texto preveía: "Habrá un Fiscal General Administrativo, como consultor del Gobierno y defensor de los intereses fiscales. El Fiscal General Administrativo será nombrado por el Gobierno".

En 1936, mediante Ley Nº 8489, se crearon dos cargos de Procuradores Generales de la República que serían nombrados por el gobierno y estarían encargados de "defender al Estado en todas las instancias en los pleitos civiles en los que actúe como demandante o demandado". En el artículo tercero ya se les distingue del rol que ejerce el Ministerio Público. En 1959, mediante Ley N° 13201, se dispone que los procuradores pasaron a depender del Ministerio de Justicia y Culto al que le remitirían cada bimestre el estado de los juicios. Posteriormente, en 1969, se promulga el Decreto Ley 17537, que regula la representación y la defensa del Estado en juicio. En el 2008, el Decreto Legislativo 1068 regula el Sistema de Defensa Jurídica del Estado mediante el desarrollo de medidas sobre la función de los procuradores.

Actualmente, la elección del Procurador General de la República se encuentra regulada por el Decreto Legislativo Nº 1326, por el cual se reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y se crea la Procuraduría General del Estado, como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de Derecho Público interno, autonomía funcional, técnica, económica y administrativa para el ejercicio de sus funciones;

Que, el artículo 18 del referido Decreto Legislativo, establece que el Procurador General del Estado es designado por el/la Presidente/a de la República, a propuesta del/a Ministro/a de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, esta norma pone en peligro la autonomía de la Procuraduría General de Estado, toda vez que el Procurador General de la República y los procuradores públicos, incluidos los especializados, no son abogados defensores de los gobiernos que ocupan

[1] RUBIO CORREA, Marcial; 1999Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima: Fondo Editorial PUCP

periódicamente el Poder Ejecutivo, sino del Estado como institución, conforme lo establece el artículo 4 del mencionado decreto legislativo 1326, "Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado". De esta manera, un principio fundamental que rige la actuación de todos los procuradores del Estado es su autonomía funcional, la cual les otorga la potestad de organizar y ejercer sus funciones libres de influencias e injerencias (artículo 6.2 del referido Decreto Legislativo). En particular, el Procurador General de la República cuenta con autonomía funcional, técnica, económica y administrativa para el ejercicio de sus funciones (Artículo 9 del referido Decreto Legislativo)[2].

La presente iniciativa legislativa busca otorgar autonomía a la Procuraduría General del Estado y establecer el mecanismo de designación del Procurador General, así como de las procuradurías especializadas en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y proceso de pérdida de dominio, asuntos de orden público, corrupción, delitos ambientales, supranacional y materia constitucional, a fin de garantizar que la Defensa Jurídica del Estado no dependa exclusivamente de los gobiernos de turno, y ejercer sus funciones libres de influencias e injerencias, coadyuvando en la lucha contra la corrupción sea cual sea el nivel de donde venga.

1. Marco normativo

Constitución

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

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

Artículo 91.- Impedimento para ser elegido congresista va sin epígrafe
No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección:
(...)

[2] Tomado de https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-de-prensa/pronunciamiento-de-respaldo-a-la-autonomia-de-la-procuraduria-general-de-la-republica-y-de-las-procuradurias-publicas-especializadas-frente-a-la-injerencia-ilegal-de-la-ministra-de-justicia/ (consultado el 18.01.22)

2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.

Artículo 99.- Acusación por infracción de la Constitución
Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Junta Nacional de Justicia; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

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

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:
(...)

Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado

La norma se publicó el 6 de enero, en el marco de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo a fin de garantizar la independencia del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y en ese contexto se creó la Procuraduría General del Estado. La creación de la Procuraduría General del Estado tenía como objetivo garantizar la unidad y coherencia en las acciones encaminadas al cumplimiento de las funciones propias del sistema.

Así, concibe la defensa jurídica del Estado como una actividad de orden técnico legal que es ejercida por procuradores públicos en los ámbitos del gobierno nacional, regional y local para representar los intereses jurídicos del Estado en procesos jurisdiccionales y procedimientos administrativos.

La Procuraduría General del Estado es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de Derecho Público interno. Cuenta con autonomía funcional, técnica, económica y administrativa para el ejercicio de sus funciones. Es el ente rector del Sistema y constituye Pliego Presupuestal.

El artículo 6 establece los principios rectores de la defensa jurídica del Estado:

1. Legalidad: El Sistema está sometido a la Constitución, leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico peruano.

2. 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 libres de influencias e injerencias, en concordancia con los demás principios rectores.

3. Actuación funcional: Los/as operadores/as del Sistema actúan conforme a los criterios y lineamientos institucionales establecidos en la ley.

4. Responsabilidad: Los/as procuradores/as públicos y los/as abogados/as vinculados al Sistema son responsables funcionalmente por el ejercicio indebido y negligente en la defensa jurídica del Estado.

5. Eficacia y eficiencia: La actuación de los/as procuradores/as públicos se organiza para el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas del Sistema, procurando la efectividad de sus actos, optimizando la utilización de los recursos disponibles, así como innovando y mejorando constantemente el desempeño de sus funciones.

6. Objetividad e imparcialidad: Los/as procuradores/ as públicos ejercen sus funciones a partir del análisis objetivo del caso, de manera imparcial, descartando toda influencia e injerencia en su actuación.

7. Especialización: El Sistema garantiza la especialización de los/as procuradores/as públicos mediante la primacía del carácter técnico y especializado de su labor.

8. Celeridad: Los/as procuradores/as públicos y los/as abogados/as vinculados al Sistema tienen el deber de impulsar el proceso o procedimiento, evitando actuaciones dilatorias que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, sin que releve el respeto al debido proceso o vulnere el ordenamiento jurídico.

9. Acceso a la información: Es la potestad que tienen los/as procuradores/as públicos de requerir, conocer y examinar toda información y documentación de las entidades públicas que resulte necesaria para desarrollar sus funciones.

10. Experiencia, probidad y liderazgo: Son cualidades esenciales de los/as procuradores/as públicos en el ejercicio de sus funciones.

11. Meritocracia: Se establece la igualdad de oportunidades para ejercer la defensa jurídica del Estado, mediante la selección y acceso al cargo de procurador público, exclusivamente en función a sus méritos profesionales y personales.

El artículo 18 establece que el Procurador General del Estado es el titular del pliego y funcionario de mayor nivel jerárquico de la Procuraduría General del Estado. Es designado por el Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

2. Planteamiento del problema

El tema de la designación del Procurador General no fue ajeno a los constituyentes. En el debate también se planteó el concurso público y la posibilidad de su designación por el Consejo Nacional de la Magistratura. Primó el criterio recogido en el artículo 47 de la Constitución pero con el argumento precisado por Ferrero Costa: "lo importante es que los procuradores sirvan a los intereses del Estado"[3].

La institución de la Procuraduría ha presentado reiterados problemas institucionales a pesar de los ajustes en su regulación. El principal problema se da en torno al rol del procurador, a la amenaza a su autonomía frente al gobierno que lo designa y que puede removerlo. A modo de ejemplo, estos conflictos se dieron en distintos gobiernos y produjeron pronunciamientos de procuradores, así como de la Defensoría del Pueblo. Es así que se han presentados sendas iniciativas legislativas en los últimos años.

En esa línea, en el año 2016, la Contraloría General de la República presentó una iniciativa[4] en el marco del fortalecimiento del control preventivo la lucha contra la corrupción a fin de que la Procuraduría Publica Especializada en delitos de corrupción dependa de la Contraloría General de la República, estableciendo medidas para asegurar su autonomía funcional y fortalecer la eficacia y eficiencia de su actuación en defensa de los intereses del Estado. En la exposición de motivos se sustentó que esta medida contribuiría a proteger la independencia de la Procuraduría.

3. Sobre las soluciones planteadas

Con fecha 10 de junio de 2021, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso complementario 2020-2021, aprobó el dictamen recaído en iniciativas presentadas por cinco grupos parlamentarios. El dictamen aprobado por mayoría propuso:

a) Modificar los artículos 39, 47, 99 y 154 de la Constitución Política del Estado, a fin de crear un organismo constitucional autónomo, denominado Procuraduría General del Estado.

---

[3] Debate Constitucional - 1993 Constitucional - 1993 TOMO IV 21-04-93 al 25-05-93; pp.2095
[4] PL 22/2016-CG

b) El Procurador General del Estado sería elegido por el Congreso de la República por una votación no menor a los dos tercios del número legal de miembros por un plazo de cinco años.
c) Corresponde al Congreso su remoción por falta grave.
d) En función del cambio del artículo 47, se modifican los artículos 39 y 99 de la Constitución, a fin de darle el mismo tratamiento a los titulares de otros organismos constitucionalmente autónomos.
e) El dictamen contó con opiniones favorables de distintas instituciones y citó legislación comparada relevante. Asimismo, incorporó elementos de un dictamen previo del periodo anual de sesiones 2016-2017, específicamente en relación con la regla especial de concurso público para los procuradores de determinadas materias. En tal sentido se propuso la modificación del artículo 154 de la Constitución para otorgarle a la Junta Nacional de Justicia la competencia de designar mediante el concurso público a los procuradores de las materias "especialmente sensibles", tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y corrupción, asuntos de orden público y en sede supranacional.

Como señala el dictamen, desde el 2021 se han propuesto reformas legales y constitucionales a fin de abordar la autonomía funcional y constitucional de la Procuraduría. Sin embargo, la autonomía puede lograrse con una modificación respecto de la designación y remoción del Procurador general. Asimismo, la meritocracia e independencia con los concursos públicos ya previstos en los dictámenes antes señalados.

La creación de un organismo constitucionalmente autónomo ha sido materia de pronunciamiento del Tribunal Constitucional, así como de opiniones en la doctrina jurídica. El Tribunal Constitucional ha establecido respecto del concepto de órgano constitucional que, si bien la Constitución de 1993 no define expresamente a los órganos constitucionales ni tampoco provee los elementos jurídicos necesarios que permitan reconocerlos fácilmente, (...) "a partir de la interpretación constitucional, pueda establecer algunos elementos o rasgos esenciales que deben concurrir para que un órgano determinado pueda ser considerado como constitucional". En este sentido, "para que un órgano pueda ser considerado de naturaleza constitucional deben concurrir los siguientes elementos: (a) necesidad, lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima transformación de la estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales. Un segundo elemento es la (b) inmediatez, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43°, Constitución). Un tercer elemento es su (c) posición de paridad e independencia respecto

de otros órganos constitucionales. Esto quiere decir que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano 'autárquico' ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado" (EXP. N.° 00029-2008-PI/TC F.J. 3-6).

Este criterio jurisprudencial lleva a plantear la alternativa propuesta en este proyecto de reforma constitucional, que consistente en otorgar autonomía a la Procuraduría General de la República, modificar la forma de designación y remoción, así como otras modificaciones a fin de estandarizar el trato constitucional al Procurador General con otros titulares de organismos constitucionalmente autónomos. A continuación, se muestran en el cuadro las propuestas normativas planteadas por la Comisión de Constitución en el periodo legislativo 2016-2021. Cabe señalar que los referidos proyectos contaron con opiniones favorables.

Propuestas normativas 2016 - 2021

Dictamen Comisión de Constitución y Reglamento 2021	**Dictamen Comisión de Constitución y Reglamento 2017**	**Dictamen Comisión de Constitución y Reglamento en minoría 2017**
Artículo 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Procurador General del Estado, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.		
Artículo 47.- La defensa de los intereses del Estado está a cargo de la Procuraduría General del Estado, organismo constitucional autónomo que encabeza el	"Artículo 47.- La Procuraduría General de la República goza de autonomía funcional e independencia conforme	"Artículo 47.- La Procuraduría General de la República goza de autonomía funcional e independencia conforme

Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado. El Procurador General del Estado es elegido por el Congreso, con el voto a favor de los dos tercios del número legal de congresistas, para un período de cinco años. Corresponde al Congreso su remoción por falta grave. La ley orgánica regula las funciones y atribuciones, la forma de selección de los procuradores y los demás aspectos correspondientes a este organismo autónomo. Los procuradores son independientes en el ejercicio de su función de defensa jurídica del Estado. Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y corrupción, así como los que asumen la defensa jurídica del Estado en asuntos de orden público y en sede supranacional, son elegidos previo concurso público de méritos a cargo de la Junta Nacional de Justicia. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.	a ley. Es el órgano rector del Sistema de Defensa Jurídica del Estado y está presidido por el Procurador General de la República, quien es elegido por el Congreso, entre los candidatos propuestos, uno por el Poder Ejecutivo, uno por el Defensor del Pueblo, uno por el Contralor General de la República y uno por el Consejo Nacional de la Magistratura. El Procurador General de la República es elegido por el Congreso por un período de cinco años y puede ser removido, por este, por falta grave. Para ser elegido Procurador General de la República se requiere haber cumplido, como mínimo, treinta y cinco años de edad y ser abogado. Los procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y corrupción, así como los Procuradores Públicos que asumen la defensa jurídica del Estado en asuntos de orden público y en sede supranacional, son elegidos previo concurso público de méritos. El Estado está	a ley. Asume la representación y la defensa jurídica de los intereses del Estado en los ámbitos local, regional, nacional, supranacional e internacional, en sede judicial, militar o arbitral, Tribunal Constitucional, órganos administrativos e instancias de similar naturaleza. Es el órgano rector del Sistema de Defensa Jurídica del Estado y está presidido por el Procurador General de la República, quien es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por cinco años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave. Para ser designado Procurador General de la República se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad, y ser abogado. Tiene las mismas incompatibilidades y prohibiciones que los jueces y fiscales. Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y corrupción, así como los que asumen la defensa jurídica del Estado en

	exonerado del pago de gastos judiciales.	asuntos de orden público y en sede supranacional, son elegidos previo concurso público de méritos. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales. "Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegido por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente: 1. Designar al Contralor General, y al Procurador General, a propuesta del Presidente de la República. La remoción del Procurador General por falta grave requiere el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros. (...)."
Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Junta Nacional de Justicia; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo, al Contralor General y al Procurador		

General del Estado por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.		
	"Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegido por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente: 1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República y al Procurador General, conforme al artículo 47 de la Constitución; con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Asimismo, puede remover al Procurador General, por falta grave, con la misma votación. 2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, con el voto de	

	la mayoría absoluta de sus miembros (. . .). "	
Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: (...) 4.Seleccionar, previo concurso público de méritos, a los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y corrupción, así como los que asumen la defensa jurídica del Estado en asuntos de orden público y en sede supranacional.		

4. Legislación comparada

CUADRO COMPARATIVO DE LEGISLACIÓN COMPARADA SOBRE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

País	Órgano	Autonomía	Plazo en el cargo	Designación	Remoción	Renovación	Reconocimiento Constitucional
Argentina	Procuraduría General de la Nación	Forma parte del Ministerio Público. El Procurador General de la República es el jefe máximo del Ministerio Público Fiscal	Cinco años	Poder Ejecutivo y ratificado por 2/3 del Senado	Acusado por la Cámara de Diputados, juzgado por el Senado	Pasible de renovación	Artículo 120 de la Constitución Política de la República Argentina
Bolivia	Procuraduría General del Estado	Administrativa, Financiera, Presupuestal y Funcional	Seis años	Presidente del Estado. Su designación puede ser objetada por la Asamblea Legislativa Plurinacional hasta 60 días después de su nombramiento (2/3 de los votos presentes)	Resuelta por parte del Presidente del Estado	Sin posibilidad de nueva designación	Artículos 229 al 231 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
Chile	Consejo de Defensa del Estado	Servicio público descentralizado bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República.	Tres años	Presidente de la República designará a los doce abogados que componen el Consejo, entre los cuales designará al Presidente del mismo	Por Presidente de la República con acuerdo del Senado	Pasible de renovación	Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado D.F.L N°1, de 28 de julio de 1993
Colombia	Procuraduría General de la Nación	Administrativa, Financiera y Presupuestal. Procuraduría General del Estado es el máximo organismo del Ministerio Público.	Cuatro años	Senado, con voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros	Consejo del Estado	Sin posibilidad de nueva designación	Artículos 275 al 278 de la Constitución Política de Colombia
Ecuador	Procuraduría General del Estado	Administrativa, Financiera y Presupuestal	Cuatro años	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nombrará al Procurador de una terna enviada por la Presidencia de la República	No se registran datos	Sin posibilidad de nueva designación	Artículos 235 al 237 de la Constitución Política de la República de Ecuador

Cuadro comparativo de legislación comparada sobre la Procuraduría General de la República

Fuente: Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, junio 2021

5. Contenido de la propuesta

La propuesta establece la autonomía constitucional de la Procuraduría General de la República, el mecanismo para la designación y remoción del Procurador General, y tiene como finalidad garantizar los intereses del Estado. Para ello se prevé que concurran en la designación la Comisión Permanente del Congreso de la República en la proposición del procurador y que el Pleno Congreso de la Republica sea que el que lo designe. El cambio

es sustancial, pues a partir de la aprobación de la norma cesará la designación discrecional de parte Presidente de la República, la cual ha generado una confusión respecto a la relación entre los procuradores y las altas autoridades del Ejecutivo. Las procuradurías especializadas serán designadas por concurso público a fin de garantizar la meritocracia y especialización.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La reforma constitucional propuesta contribuye a garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones, refuerza el control del poder político y por consecuencia fortalece la democracia. La razón de la modificación responde a la necesidad de dotar de autonomía el ejercicio de la defensa judicial del Estado, beneficiando los intereses del Estado y con ello a los ciudadanos, en perjuicio de intereses subalternos que busquen entorpecer el trabajo de las procuradurías. En ese sentido, una actuación imparcial contribuye a las políticas de lucha contra la corrupción.

Institucionalmente, otro beneficio para el Estado es reducir el conflicto entre procuradores y altos funcionarios del Ejecutivo al garantizar la autonomía funcional a través de la designación y remoción a cargo de otro órgano.

Los concursos públicos previstos deberán realizarse a cuenta de los presupuestos que se asignen a la Junta Nacional de Justicia.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto está directamente relacionado con el objetivo Democracia y Estado de Derecho y la política 1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho. Asimismo, con el objetivo Estado eficiente, transparente y descentralizado.

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

La aprobación de la reforma constitucional tendrá como consecuencia la reforma de la ley orgánica de la Junta Nacional de Justicia, el reglamento del Congreso de la República, así como del Decreto Legislativo 1326. A continuación, se muestra el cuadro con las modificaciones constitucionales propuestas.

Incorporar en texto propuesto: modificaciones en epígrafes y el texto tal cual se planteó en la fórmula legal

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.	Artículo 39°. - Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, ***miembros de la Junta Nacional de Justicia***, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo ***y el Procurador General del Estado***, en igual categoría; los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.
Artículo 47.- La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.	Artículo 47.- La defensa de los intereses del Estado está a cargo de la **Procuraduría General del Estado como organismo autónomo e independiente. El Procurador General del Estado es elegido por el Congreso de la República a propuesta de la Comisión Permanente en concordancia con los requisitos y funciones establecido por su ley orgánica. El cargo del Procurador General del Estado tiene una duración de cinco años.** **El Procurador General del Estado goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que el Contralor General de la República. El Congreso lo remueve por falta grave.** **Los procuradores son independientes en el ejercicio de su función de defensa jurídica del Estado. Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y proceso de pérdida de**

	dominio asuntos de orden público, corrupción, delitos ambientales, supranacional y materia constitucional son elegidos previo concurso público de méritos a cargo de la Junta Nacional de Justicia. La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.
Artículo 91.- No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección: 1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General. 2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo. 3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria. 4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y 5. Los demás casos que la Constitución prevé	Artículo 91. - No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección: (...) 2. Los miembros del Tribunal Constitucional, ***miembros de la Junta Nacional de Justicia***, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, el Defensor del Pueblo, ***el Procurador General del Estado***.
Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte	Articulo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República, a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Constitucional, ***a los miembros de la Junta Nacional de Justicia***, a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos, al Defensor del Pueblo, al Contralor

Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.	General y al ***Procurador General del Estado*** por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después que hayan cesado en éstas.
Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente: 1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República. 2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. 3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario. 4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101.- Atribuciones de la Comisión Permanente: Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente: (...) 6. **Proponer ante el Pleno del Congreso de la República al Procurador General del Estado.**

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso	
Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. 2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. 3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable.	Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. 2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. 3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable.

4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales. 5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita. 6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.	4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales. 5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita. 6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso. **7.Seleccionar, previo concurso público de méritos conforme a ley, a los Procuradores Públicos Especializados en delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y proceso de pérdida de dominio asuntos de orden público, corrupción, delitos ambientales, supranacional y materia constitucional.**