

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0012-2026-DP/ADESC

Opinión de la Defensoría Del Pueblo al Proyecto de Ley N° 13644/2025-PE, “Ley que establece disposiciones para concluir con las acciones pendientes respecto a la extinción de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios”

1. ANTECEDENTES

Mediante el oficio N° 1282-PO-2025-2026-CJDH-P/CR, la presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República solicita a nuestra institución emitir opinión técnica y legal sobre el Proyecto de Ley N° 13644/2025-PE, “Ley que establece disposiciones para concluir con las acciones pendientes respecto a la extinción de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios”, presentado por el Poder Ejecutivo.

A partir de la revisión de la Exposición de Motivos del citado proyecto de Ley, se advierte que en esta se plantea establecer un marco legal para las acciones pendientes que ha generado la extinción de la Autoridad para la Reconstrucción con cambios (ARCC), respecto de la sucesión procesal de todos los procesos extrajudiciales, judiciales, arbitrajes y otros, a través de la Procuraduría Pública de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), en esa línea dispone que la PCM y la ANIN actualicen el Aplicativo de Demandas Judiciales y Arbitrales en contra del Estado, en un plazo de treinta (30) días calendario.

Asimismo, la fórmula legislativa propuesta establece que las acciones pendientes de ejecutar en el Sistema Nacional de Abastecimiento en el marco de los contratos de obra, consultorías de obra, bienes, servicios y consultorías en general de la ARCC, así como los demás pasivos y activos de la APRC, pasan a formar parte de la ANIN.

Ello, como consecuencia de las intervenciones de reconstrucción y de construcción que ha realizado la ARCC conforme a su Plan Integral de Reconstrucción con Cambios y en su calidad de Unidad Ejecutora Presupuestal de la PCM, en el cual inclusive se empleó la modalidad de contratación de Estado a Estado, adicionalmente a los procedimientos de Concurso Público, Administración Directa, Obras por impuestos, entre otros.

2. ANÁLISIS

2.1. De la creación de la ANIN

A través de la Ley N° 31841, se crea la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN) como un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros para la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos o programas de inversión a su cargo, entre ellas las intervenciones a cargo de los gobiernos regionales y locales comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) incluidas o no en la Cartera de Inversiones Estratégicas Territoriales – CIET, así como, las inversiones ubicadas en las zonas de influencia del corredor logístico asociado al Hub Portuario de Chancay, ello de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1659.

En ese sentido, la ANIN en su rol ejecutor aprobó los “Lineamientos para el registro y priorización de intervenciones comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios en el marco del Decreto Legislativo N° 1659”, realizando además transferencias financieras a favor de las entidades ejecutoras de las intervenciones, a pesar de no estar contemplado

legalmente su rol financiero, haciendo un total de 42 contratos cedidos a favor de la ANIN conforme se señala en la exposición de motivos.

Cabe recordar, que la razón de ser de la ANIN es contribuir al cierre de brechas de infraestructura, garantizando el acceso a servicios públicos efectivos con enfoque territorial para el estímulo de la inversión privada, de prevención y sostenibilidad ambiental, sin embargo tanto la Ley de su creación como su reglamento, no estableció las reglas de sucesión material de controversias de la extinta ARCC.

2.2. Problemática de controversias en la extinta ARCC

La exposición de motivos de la presente fórmula legislativa se centra en atender el vacío legal ante la situación de una entidad extinta con procesos judiciales, arbitrales o conciliatorios, procedimientos administrativos en curso, y otros pasivos, ya que a diferencia de las personas jurídicas extintas donde opera la sucesión material regulado en el Código Procesal Civil y continúa el proceso judicial con un curador procesal, ante la inasistencia de la parte demandada y cuyos honorarios asume la parte demandante.

En cambio, la PCM y la ANIN no forman parte de la figura jurídica “sucesión material”, no pudiendo ejercer la defensa de los intereses del Estado, no pudiendo tampoco otorgar conformidad y financiar el pago de los contratos suscritos y que siguen pendientes a la fecha de su extinción de la ex ARCC, ni registrar las sentencias judiciales y laudos arbitrales en el aplicativo de sentencias judiciales y/o arbitrales, así como, carecer de un procurador del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

2.3. De la Administración Económica y financiera del Estado

Nuestro Texto constitucional reconoce en su artículo 77, que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, teniendo dos secciones en su estructura: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

En esa línea, recordemos que conforme al artículo 78, el Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto, en el plazo máximo 30 de agosto de cada año, y en atención a la reforma constitucional que nos retorna a la bicameralidad, dicho artículo adiciona que el proyecto de ley debe ser estudiado y dictaminado por una comisión bicameral integrada por igual número de senadores y diputados. El dictamen es debatido y votado por el Congreso conforme a su reglamento.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 63 de la Carta Magna, el Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor, pudiendo someterse a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.

Empero, sobre la situación concreta de controversias contractuales en la extinta ARCC, no existe regulación legal alguna. Finalmente, corresponde al Presidente de la República dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, pudiendo este último modificarlos o derogarlos (inciso 19 del artículo 118).

2.4. Sistemas Administrativos del Estado: Presupuesto, Abastecimiento y Defensa Jurídica del Estado

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, establece como sistema administrado al Sistema Nacional de Presupuesto Público, Tesorería, Contabilidad, Inversión Pública, Abastecimiento, Defensa Judicial del Estado, entre otros.

La rectoría de los sistemas administrativos la ejerce el Poder Ejecutivo para la reglamentación, dirección, supervisión, capacitación y opinión vinculante, y se aplica a todas las entidades públicas independientemente del nivel de gobierno y la autonomía que puedan ostentar.

Conforme a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), los sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, incluyendo organismos constitucionales y de gobierno en sus distintos niveles, existiendo dos tipos de sistemas: los funcionales y administrativos¹.

En ese orden de ideas, los sistemas administrativos regulan la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública promoviendo la eficacia y la eficiencia del uso.

Estos sistemas administrativos tienen un enfoque hacia la gestión interna, y lo integra, además de su ente rector, todas las entidades del sector público, incluyendo los Poderes del Estado y niveles de gobierno, salvo que por ley expresa se excluya alguna; y, a diferencia de los sistemas funcionales, las atribuciones de los entes rectores de los sistemas administrativos lo determina la LOPE en su artículo 47.

Desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, el análisis se centra en garantizar que la extinción de la ARCC no devenga en un estado de desprotección de los derechos de los ciudadanos afectados por fenómenos climáticos.

La extinción formal de la ARCC debe asegurar que no existan vacíos en la titularidad de los contratos vigentes, que la transición administrativa a la ANIN no puede ser causal de paralización de obras críticas de protección en riberas de ríos y quebradas, las cuales ya presentan programaciones presupuestales para el periodo 2026-2028.

Asimismo, se debe realizar la transferencia completa del acervo documentario a la ANIN a efectos de no perder la trazabilidad de la responsabilidad civil y penal de los funcionarios salientes.

Finalmente, por la naturaleza de la propuesta normativa y el aspecto altamente técnico sobre el mismo, emitimos opinión favorable a la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo.

3. CONCLUSIONES

- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, establece como sistema administrado al Sistema Nacional de Presupuesto Público, Abastecimiento, Defensa Jurídica del Estado, siendo el ente rector el Poder Ejecutivo.
- Por la naturaleza misma de la propuesta normativa, se debe tomar en cuenta la opinión técnica y jurídica del Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, recordemos que la regulación del vacío legal actual existente contribuirá al cierre de brechas de infraestructura, el cual tiene impacto en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.
- Un punto importante es tener clara la casuística que respalde la problemática expuesta, y a partir de ello regular a la ANIN como la entidad que asume la sucesión procesal y material de procesos extrajudiciales, judiciales, arbitrales y todo lo que comprenda el Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de

¹ Artículo 43° de la Ley N° 29158.

Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado y su Reglamento, iniciados, en trámite o concluidos por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, con la finalidad que la entidad que asuma pueda cerrar los procesos y procedimientos laborales, financieras, contables o de otra naturaleza, sin causar indefensión a terceros, promoviendo la eficacia y la eficiencia del uso de los recursos públicos, y el bienestar social.

- De acuerdo al artículo 63 de nuestra Constitución Política, el Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor, pudiendo someterse a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley. En ese sentido, ante el vacío legal para atender estas controversias y demás situaciones, emitimos opinión FAVORABLE a la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República.

4. RECOMENDACIONES

En consideración a lo expuesto, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 16 y 17 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República tener en cuenta nuestras conclusiones sobre el Proyecto de Ley N° 13644/2025-PE, “Ley que establece disposiciones para concluir con las acciones pendientes respecto a la extinción de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios”, presentado por el Poder Ejecutivo.

ADESC/YPC/KVCR



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 19/01/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0159 3791 6548 7809