



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Escuela de  
Postgrado**

**«MEJORA DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE DEFENSA  
JURÍDICA DEL ESTADO: PROCURADURÍA GENERAL DEL  
ESTADO»**

**Trabajo de Investigación  
Presentado para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por  
Bruno Diego Herrera Pacheco  
Ruben Graneros Tairo**

**Asesor: Mercedes Rosalba Aráoz Fernández**

**[0000-0001-9017-2073](tel:0000-0001-9017-2073)**

**Lima, octubre de 2024**

## REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado: "MEJORA DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO: PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO" presentado por don Bruno Diego Herrera Pacheco, de acuerdo con el D.N.I. 45553066, y don Ruben Graneros Tairo de acuerdo con el D.N.I. 23951221, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin del programa Blackboard el 16 de junio de 2025, dando el siguiente resultado.

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO Escuela de Postgrado

«MEJORA DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO: PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO»


Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública

Resumen de coincidencias

15 %

Ítem	Descripción	Porcentaje
1	info.wwa.gub.pe	4 %
2	info.wwa.gub.pe	2 %
3	info.wwa.gub.pe	1 %
4	Catálogo de Universidades	1 %
5	www.wwa.gub.pe	1 %
6	Catálogo de Universidades	1 %
7	info.wwa.gub.pe	1 %
8	www.wwa.gub.pe	1 %
9	Catálogo de Universidades	1 %
10	info.wwa.gub.pe	1 %
11	www.wwa.gub.pe	1 %
12	www.wwa.gub.pe	1 %

Fecha: 16/06/2025

  
Juan Carlos Ubillús Ramírez  
Jefe Académico

## Resumen ejecutivo

El Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (SADJE) en Perú enfrenta una crisis significativa en su capacidad para gestionar eficazmente la defensa de los intereses del Estado. Esta crisis se debe a deficiencias en las condiciones operativas de los procuradores, la estructura organizativa de la Procuraduría General del Estado (PGE), y la ausencia de un modelo de gestión estratégico.

La PGE, como ente rector del SADJE, no ha logrado consolidar su institucionalidad ni ejercer un liderazgo efectivo. La falta de autonomía frente al Poder Ejecutivo y la inestabilidad en el cargo de Procurador General, con tres titulares en tres años, evidencian la necesidad de una reforma que fortalezca la independencia de la institución.

Para abordar esta problemática, se llevó a cabo una investigación cualitativa que empleó diversas herramientas de recolección y análisis de datos tanto cualitativas como documentales. La información fue obtenida mediante la revisión de archivos relevantes, como leyes, decretos supremos, planes estratégicos, informes de gestión y otros documentos oficiales vinculados con el SADJE y la PGE. Además, se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas con operadores del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, que incluyeron a procuradores, funcionarios públicos y especialistas en gestión pública y defensa jurídica. El análisis de los datos e información revisada, permitió identificar los problemas principales, sus causas y posibles soluciones.

De esa manera, se evidenció que la PGE no ha logrado consolidarse como ente rector del SADJE, mostrando falta de autonomía, inestabilidad institucional y limitada capacidad de gestión. También se observó una limitada implementación del ciclo de defensa jurídica, enfocándose principalmente en la representación jurídica.

Para fortalecer el SADJE, se sugiere adoptar el modelo de gestión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incorporando una fase de gestión del conocimiento. Asimismo, se propone elevar a la PGE a la categoría de organismo constitucionalmente autónomo (OCA), otorgándole mayor independencia; y reformar el mecanismo de designación del Procurador General. Por último, se recomienda mejorar la planificación de la PGE, incorporando objetivos y actividades para atender las necesidades de las procuradurías públicas, e implementar indicadores de desempeño

## Índice de contenidos

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>ii</b>
<b>Índice de contenidos</b>	<b>iii</b>
<b>Índice de tablas</b>	<b>v</b>
<b>Índice de gráficos</b>	<b>vi</b>
<b>Índice de anexos</b>	<b>vii</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Planteamiento del problema</b>	<b>2</b>
1.1. Antecedentes y situación actual	2
1.2. Objetivo general	8
1.3. Objetivos específicos	8
1.4. Justificación de la investigación	9
<b>Capítulo II. Marco teórico</b>	<b>11</b>
2.1. Modernización de la gestión pública y modelos organizativos de la defensa jurídica	11
2.2. Marco normativo	18
<b>Capítulo III. Marco metodológico</b>	<b>21</b>
3.1. Tipo de investigación	21
3.1.1. Respecto a la evidencia testimonial	22
3.1.2. Respecto a la evidencia documental	23
3.1.3. Respecto al proceso de análisis de la información	24
3.2. Alcance de la investigación	25
<b>Capítulo IV. Resultados de investigación, análisis y propuesta</b>	<b>26</b>
4.1. Bloque I. Análisis de las condiciones en las que opera el SADJE	26
4.2. Boque II. Análisis de las condiciones organizativas de la PGE para atender al SADJE	29
4.2.1. Respecto a los modelos organizativos	29
4.2.2. Respecto del enfoque de activación de la defensa jurídica	32
4.3. Bloque III. Análisis de las herramientas y/o mecanismos estratégicos para la mejora del desempeño en la defensa jurídica del Estado	34
4.3.1. Sistema de defensa, falta de designación de procuradores	34
4.3.2. Sistema de defensa ha mejorado la capacitación	34
4.3.3. Autonomía de la procuraduría	35
4.3.4. Forma de designación del Procurador General	36
4.3.5. Mejoras para el Sistema de Defensa Jurídica desde la perspectiva de los operadores y usuarios del sistema	37
4.4. Árbol de problemas	39
4.5. Propuesta de modelo de gestión	40

4.5.1. Pilares del modelo de gestión	42
4.5.2. Ciclo de defensa jurídica propuesto	43
4.5.3. Análisis de implementación del ciclo de defensa en agencias de la región latinoamericana	45
4.5.4. Países que implementaron el ciclo de defensa jurídica	46
4.5.5. Modelo de organización para el SADJE dirigido por la PGE	48
4.5.6. Articulación institucional de actores gubernamentales de la defensa jurídica del Estado	49
4.5.7. Propuesta de desconcentración nacional	49
4.5.8. Funciones nuevas como propuesta de mejora del ROF de la PGE	50
4.6. Aspectos complementarios para implementar la propuesta de modelo de gestión	52
4.6.1. Desarrollo de arreglos complementarios para la viabilidad el modelo de gestión	53
<b>Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>56</b>
5.1. Conclusiones	56
5.2. Recomendaciones	57
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>59</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Cronograma de incorporación de procuradurías públicas a la PGE 2023-2027	3
Tabla 2 Métodos de recolección para responder a las preguntas de investigación.	21
Tabla 3. Operadores y funcionarios usuarios del SADJE	22
Tabla 4. Principales documentos revisados	23
Tabla 5. Acciones Estratégicas del OEI 7 del PEI de la PGE	27
Tabla 6. Principales limitaciones y/o aspectos de mejora	28

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Cuadro comparativo de recaudación de reparaciones civiles a favor del Estado realizado por las agencias de defensa jurídica del Perú y Chile al 2020	5
Gráfico 2. Esquema comparativo de capacidad operativa de defensores y carga procesal	7
Gráfico 3. Característica del modelo de defensa reactivo y proactivo	33
Gráfico 4. Árbol de problemas del SADJE	41
Gráfico 5. Ciclo de defensa jurídica	43
Gráfico 6. Intervención en las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica	46
Gráfico 7. Avances en la implementación del ciclo de defensa en el Perú	47
Gráfico 8. Modelos de defensa jurídica del Estado	48
Gráfico 9. Red de actores gubernamentales vinculados al SADJE	49
Gráfico 10. Propuesta de desconcentración	51
Gráfico 11. Funciones nuevas para mejorar el ROF de la PGE	52

## **Índice de anexos**

Anexo 1. Reparaciones civiles por cobrar de las procuradurías públicas en el Perú	66
Anexo 2. Resultados del Diagnóstico situacional de las procuradurías públicas 2021.	68
Anexo 3. Guía de entrevista semiestructurada y formatos de validación	72

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo de investigación es evaluar la situación actual de la Procuraduría General del Estado (PGE) y del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (SADJE), integrado por las procuradurías públicas; y a partir de ello, plantear recomendaciones de mejora dirigidas a la PGE, como ente rector, para fortalecer el sistema.

Con el fin descrito, esta investigación se estructura en cinco capítulos. En el Capítulo I se aborda los antecedentes, y la situación actual del SADJE. Su propósito es exponer las deficiencias que existen en el sistema, así como las limitaciones que ha tenido la PGE como su ente rector.

El Capítulo II está referido al marco teórico utilizado, se presenta literatura sobre la modernización de la gestión pública, modelos organizativos de la defensa jurídica, y se expone un enfoque en el ciclo de defensa propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además de comentar otros aspectos deseables en los sistemas de defensa jurídicos estatales. Esto permitirá realizar un análisis organizacional y funcional, así como evaluar los resultados de gestión.

Por otro lado, en el Capítulo III se describe la metodología utilizada para responder las preguntas de investigación, basada en un enfoque cualitativo; y se muestran las fuentes revisadas de tipo documental y/o testimonial que se recabaron para efectuar el análisis correspondiente. Mientras que en el Capítulo IV se presentan los resultados de la investigación, divididos en tres bloques: un análisis de las condiciones operativas de los defensores del Estado, un análisis de las condiciones organizativas de la PGE, y una exploración de herramientas y mecanismos estratégicos para la mejora del desempeño.

Por último, en el Capítulo V, se presentan las conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos, ajustadas al marco jurídico nacional vigente. Estas propuestas, si se implementan, contribuirán a mejorar el desempeño del SADJE y de la PGE.

## **Capítulo I. Planteamiento del problema**

### **1.1. Antecedentes y situación actual**

Los estados desempeñan diversas funciones para atender a sus ciudadanos, y el alcance de estas se encuentran definidas en sus constituciones. La defensa jurídica del Estado es una función que se desarrolla para cuidar sus intereses frente a diferentes agentes, como estados extranjeros, entidades privadas, personas naturales e incluso sus propios funcionarios. En el caso peruano, esta función se encuentra definida en su Constitución Política, Art. 43 (1993), donde se establece que «la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos conforme a ley».

Siguiendo con el ordenamiento legal, el Art. 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158), define los sistemas administrativos para la gestión del país, y uno de los 11 existentes es el SADJE. Diez años después, en el 2017, con la promulgación del Decreto Legislativo 1326, se reestructuró el SADJE y creó la PGE como ente rector, para garantizar la independencia funcional de los procuradores y alcanzar la unidad del sistema. Sobre este particular, es importante mencionar que en la exposición de motivos del referido decreto legislativo se identificó como problema existente que «la actuación de la defensa jurídica del Estado demuestra su débil articulación, presentándose dispersa, difusa y asistemática [...] debido a una enorme fragilidad en la dimensión instrumental, relacionada a las acciones institucionales que son desplegadas para ejercer su función» (Decreto Legislativo 1326); indicando que existe una deficiente articulación para una defensa exitosa frente al crecimiento del Estado y de las necesidades ciudadanas.

Es así como, para viabilizar el cumplimiento del Decreto Legislativo 1326, en noviembre de 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) promulgó su reglamento con el Decreto Supremo 018-2019-JUS. De la revisión documentaria, se halló que en su exposición de motivos se indicó que por intermedio de la PGE «resultaría más efectivo impulsar la unidad y coherencia en las acciones orientadas al cumplimiento de las funciones propias del Sistema» (Decreto Supremo 018-2019-JUS); siendo que esta nueva institución permitiría dotar al SADJE de:

Una visión orgánica desde su base, habilitada para recoger la dinámica jurídica actual, articular la gestión de la defensa estatal para hacerla más efectiva y oportuna, en procura principalmente de la preservación de los bienes públicos que son objeto de tutela y atender las complejidades propias de dicha defensa y sus implicancias económicas y sociales. Así también, para impulsar y perseguir el resarcimiento e indemnización de los daños irrogados al Estado y la recuperación

de los fondos públicos desfalcados por la corrupción y otros ilícitos, por medio de las reparaciones civiles, repatriaciones y hasta la extinción de dominio. (Decreto Supremo 018-2019-JUS)

Es así como, con ese objetivo, la PGE empezó a funcionar desde febrero de 2020<sup>1</sup>. A partir de este momento, se inició la estructuración de una entidad nueva, organizada para atender las necesidades de un sistema. Como parte de las acciones tomadas por la PGE y como un esfuerzo de articulación del sistema, se planteó el inicio del proceso de absorción de las procuradurías públicas (PP), por lo que se desarrolló un Plan de Implementación (PI)<sup>2</sup>, cuyo objetivo fue el de «Establecer el proceso de incorporación progresiva de las procuradurías públicas a la Procuraduría General del Estado, asegurando la adecuada transferencia de plazas, personal, recursos presupuestarios, bienes y acervo documentarlo» (R.M. 0401-2023-JUS, 2023). Sin embargo, el avance ha sido limitado, toda vez que para el 2023 se proyectaba iniciar solo con la incorporación de cinco procuradurías públicas, que equivalía al 0.7 % del total (667 PP), tal como se muestra en la Tabla 1, del cronograma de incorporación de procuradurías públicas del PI de la PGE al actualizado a diciembre de 2023<sup>3</sup>.

**Tabla 1. Cronograma de incorporación de procuradurías públicas a la PGE 2023-2027**

<b>Año 2023</b>	<b>Año 2024</b>	<b>Año 2025</b>	<b>Año 2026</b>	<b>Año 2027</b>
Se transfieren Procuradurías Públicas Especializadas (PPE)	Se transfieren PPE	Nacionales:	Regionales:	Municipales:
- PPE en materia constitucional - PPE supranacional. - PPE en delitos de corrupción - PPE en extinción de dominio - PP ad hoc: Caso Odebrecht.	- PPE en delitos de TID. - PPE en delitos de terrorismo. - PPE en delitos de lavado de activos. - PPE en delitos contra el orden público. - PPE en delitos ambientales.	- 17 PP sectoriales de ministerios. - PP de la PCM - 19 PP de organismos públicos. - 3 PP de las FF.AA. - 1 PP del Fuero Militar Policial.	- 25 PP regionales	Se transfieren: - 169 PP municipalidades provinciales. - 420 PP municipalidades distritales. - PPE en materia hacendaria. - PP sectorial del MEF.
<b>Total 5 PP</b>	<b>Total 5 PP</b>	<b>Total 41 PP</b>	<b>Total 25 PP</b>	<b>Total 591 PP</b>

Fuente: Resolución Ministerial 0401-2023-JUS.

<sup>1</sup> Con la promulgación de la Resolución Suprema 017-2020-JUS del 1 de febrero de 2020, norma con la cual también se designó al Procurador General del Estado.

<sup>2</sup> Aprobado con la Resolución Ministerial 0287-2022-JUS del 26 setiembre de 2022.

<sup>3</sup> Plan de Implementación actualizado mediante Resolución Ministerial 0401-2023-JUS, del 29 de diciembre de 2023.

Respecto de este proceso, la Contraloría General de la República (CGR) realizó una indagación para determinar si el plan de implementación ha sido eficaz, concluyendo que existieron deficiencias significativas.

Lo identificado por la CGR (2023) fue agrupado en tres bloques: el primero se refiere a la implementación del plan de actuación inicial por parte de la PGE, señalándose que se realizó un dimensionamiento parcial del personal, lo que causó deficiencias en la elaboración del plan de absorción de las procuradurías públicas:

No habiéndose aún consolidado en su totalidad la implementación de la PGE como ente rector del SADJE, en el entendido que la propia PGE no ha gestionado de manera eficaz el dimensionamiento ni la determinación de la dotación de personal en tanto no se cumplió con el número de CAS pensado inicialmente y no tiene claro el modelo de gestión de personal que se aplicará a las procuradurías públicas a ser incorporadas, puesto que no se sabe, a la fecha, si serán transferidos solo los procuradores titulares y adjuntos o adicionalmente todo el aparato legal y administrativos de cada procuraduría pública. (p. 21)

El segundo punto aborda la inadecuada estimación de los costos incurridos por el SADJE para operar, en el sentido de que los gastos de las procuradurías públicas no reflejan el gasto real ejecutado por ser registrados en otras actividades y no en la cadena presupuestaria correspondiente, lo cual afecta la determinación correcta de los recursos a ser transferidos a la PGE para que, en la eventualidad, pueda operar el SADJE como un sistema centralizado.

Por último, el estudio de la CGR (2023) reveló la existencia de limitaciones en las unidades funcionales de la PGE para ejecutar el proceso de transferencia de las procuradurías públicas, debido a la carencia de personal en el ente rector del SADJE. Para operar en condiciones mínimas, según el plan de desarrollo de personal, se esperaba que en una primera fase la PGE cuente con un aproximado de 380 trabajadores; sin embargo, hasta fines del 2023, solo se contaba con 107.



Otro aspecto importante del SADJE que debe ser mejorado está referido a la capacidad de cobro de las reparaciones civiles. Sobre este particular, en la *Memoria Anual del 2020* de la PGE (2021a), se advirtió que las reparaciones civiles por cobrar ascendieron a S/ 10,388'840,229.11<sup>4</sup>, que representaban el 97 % del total de reparaciones logradas a favor del Estado; sin embargo, el monto cobrado a dicha fecha fue de solo S/ 354'417,047.01. En contraste, en Chile, según el *Balance de Gestión Integral del año 2020* (Consejo de Defensa del Estado del Gobierno de Chile, 2020), su recupero alcanzó el 99.7 % de lo adeudado.

---

<sup>4</sup> En el Anexo 1 se detalla el desagregado a nivel de procuradurías públicas.

En el Gráfico 1, se muestra una comparación de lo recaudado por las agencias de defensa jurídica del Perú y Chile al 2020.

**Gráfico 1. Cuadro comparativo de recaudación de reparaciones civiles a favor del Estado realizado por las agencias de defensa jurídica del Perú y Chile<sup>5</sup> al 2020**

	Porcentaje recuperado	Porcentaje pendiente de recuperar	Monto estimado
	99.7%	0.3%	S/ 35,640
	3%	97%	S/.10,388,840,229.11

Fuente: Consejo de Defensa de Chile (2020); PGE (2021a).  
Elaboración propia.

Es de resaltar que, el monto de reparaciones civiles pendientes por cobrar de parte del Estado peruano, al 2020, ascendieron a S/ 10,388'840,229.11, lo cual fue equivalente al 1.5 % del PBI del mismo año. Asimismo, si se compara con el presupuesto nacional del 2024 (establecido en S/ 240,806'216,645; aprobado con la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 (2024), el monto por cobrar representa el 4.1 % de dicho presupuesto. Por ello, la falta de capacidad de cobro de la defensa jurídica repercute en las arcas fiscales del Estado, situación que de ser revertida podría financiar otras necesidades relevantes del país.

Un tercer aspecto del SADJE que requiere atención está referido a la carga procesal. De acuerdo con la PGE (2021a), se tiene que al 31 de diciembre de 2021 existía un estimado de 1'512,838 casos. Sobre este aspecto, en el *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2026 Ampliado*, del MINJUSDH (2021), se estableció en el Objetivo Estratégico Institucional (OEI) N° 7 «Mejorar la efectividad en la defensa jurídica del Estado» y en la Acción Estratégica Institucional (AEI) N° 07.01 «Defensa jurídica efectiva del Estado», que para el 2024 debería tenerse una ratio de 160 casos por abogado, objetivo que no se ha logrado.

Como puede verse en la Gráfico 2, se tiene que la ratio por abogados en el caso del Perú es 605<sup>6</sup>. Ello significa que existe una brecha de 445 casos que no está siendo atendida por la PGE. Si se compara esta realidad con la gestión chilena, se observa que la ratio de casos por abogado

<sup>5</sup> Al 29 de diciembre de 2020, un peso chileno equivalía a S/ 0.005091, según la siguiente página web [https://www.sol365.pe/Peso-chileno/2020-12-29#google\\_vignette](https://www.sol365.pe/Peso-chileno/2020-12-29#google_vignette)

<sup>6</sup> La misma que resulta de la división de 1'512,838 casos entre 2,500 abogados.

es de 164 (Consejo de Defensa del Estado del Gobierno de Chile, 2020), lo que indica que dicho país tiene un sistema de defensa eficiente.

El elevado número de casos asignados a cada abogado refleja la saturación del sistema, lo que constituye un desafío urgente para la Procuraduría General del Estado (PGE). Idealmente, el Estado debería destinar suficientes recursos económicos para satisfacer las necesidades de las entidades. Sin embargo, cerrar la brecha de servicios implicaría triplicar el presupuesto del sistema, sin considerar los aspectos laborales, que también requieren ser definidos y unificados, lo cual demandaría un significativo aumento del presupuesto público, difícil de financiar. Por lo tanto, la solución debe enfocarse en la implementación de estrategias que permitan mejoras sustanciales en la gestión.






En síntesis, en la actualidad, la PGE tiene retos importantes que resolver para mejorar el desempeño del SADJE visto este de manera sistémica. Los principales problemas que han sido descritos previamente pueden agruparse en los siguientes; (i) carencia por parte de la PGE de un modelo de gestión para administrar de manera integrada el SADJE; (ii) débil capacidad de cobro de las reparaciones civiles; y (iii) capacidad operativa saturada por la carga de casos. Por lo tanto, existe una limitada capacidad por parte de la PGE para gestionar de modo eficiente el SADJE.

Sin perjuicio de ello, se debe señalar que de modo adicional te a los problemas mencionados, existen otras deficiencias en gestión relacionadas con el soporte operacional, las cuales se encuentran descritas en el documento de trabajo *Diagnóstico situacional de las procuradurías públicas 2021* (PGE, 2021a), en relación con sus necesidades de personal, equipos tecnológicos, disposición de ambientes, servicios, mobiliarios, entre otros.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para consultar las deficiencias a nivel de soporte y operacional, se puede revisar el Anexo 2.

**Gráfico SEQ Gráfico \\* ARABIC 2. Esquema comparativo de capacidad operativa de defensores y carga procesal**

			
<b>Número de casos (carga procesal) que maneja la agencia defensa jurídica</b> 	<b>30,726</b> <b>casos</b>	<b>1,512,838</b> <b>casos</b>	Perú tiene 49 veces más carga procesal en comparación a Chile, situación que evidencia el estado de emergencia en el que se encuentra el SADJE comparado con la gestión del Consejo de defensa jurídico de Chile
<b>Fuerza laboral para la defensa jurídica</b> 	<b>187</b> <b>Defensores judiciales</b>	<b>2,500</b> <b>Defensores judiciales</b>	Perú tiene una fuerza laboral 13 veces mayor a la Chile; sin embargo, no es suficiente para atender la gran carga procesal del SADJE
<b>Cálculo de ratio de carga procesal por abogado litigantes</b> 	$30,520 / 187 =$ <b>163</b> casos	$1,512,838 / 2500 =$ <b>605</b> casos	En relación de la ratio de carga procesal por abogado, un abogado de Perú tiene una carga procesal equivalente a 3.7 veces con respecto al caso de Chile

Fuente: PGE (2020b).

Elaboración propia.

### **1.3. Hipótesis de trabajo, preguntas de investigación y objetivos**

La actuación de la PGE, como ente rector del SADJE, muestra una limitada capacidad para gestionar de modo eficiente la defensa jurídica

Para desarrollar la presente investigación se plantearon las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las condiciones en que operan los defensores del Estado para el ejercicio de sus funciones?
2. ¿Cuáles son las condiciones organizativas y normativas que requiere la PGE para atender al SADJE?
3. ¿Existe alguna herramienta y/o mecanismo estratégico para la mejora del desempeño en la defensa jurídica del Estado?

### **1.2. Objetivo general**

Evaluar y determinar los factores que originan la limitada capacidad de defensa jurídica del Estado, así como proponer mecanismos y acciones estratégicos para la mejora del desempeño del SADJE.

### **1.3. Objetivos específicos**

- **Objetivo específico 1:** Analizar las condiciones en que operan los defensores del Estado para el ejercicio de sus funciones.
- **Objetivo específico 2:** Determinar las condiciones organizativas y normativas de la Procuraduría General del Estado para atender al SADJE.
- **Objetivo específico 3:** Proponer herramientas y/o mecanismos estratégicos para la mejora del desempeño en la defensa jurídica del Estado.

Los objetivos específicos planteados se alinean con el objetivo general en tanto que están vinculados a los aspectos que han sido delimitados. En ese sentido, el objetivo específico 1 se asocia directamente con la primera parte del objetivo general, que busca "evaluar y determinar los factores que originan la limitada capacidad de defensa jurídica del Estado"; asimismo, el objetivo específico 2 contribuye a la identificación de los factores que limitan la defensa jurídica del Estado, pero enfocándose en las condiciones organizativas y normativas de la Procuraduría General del Estado; por último, el objetivo específico 3 se relaciona con la segunda parte del objetivo general, que busca "proponer mecanismos y acciones estratégicos para la mejora del desempeño del SADJE".

#### 1.4. Justificación de la investigación

Como se ha mostrado en la sección 1.1 de esta investigación, los principales problemas del SADJE están asociados a: (i) carencia por parte de la PGE de un modelo de gestión para administrar de manera integrada el sistema de defensa en su conjunto; (ii) débil capacidad de cobro de las reparaciones civiles (véase el Gráfico 1); y (iii) capacidad operativa saturada por la carga de casos (véase el Gráfico 2). Asimismo, teniendo en consideración que la defensa jurídica del Estado es una parte fundamental de la lucha contra la corrupción (Decreto Supremo 092-2017-PCM, 2017)<sup>8</sup> y que un sistema eficaz contribuye a mejorar la productividad del país; se ha considerado en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad la necesidad de optimizar las procuradurías públicas (Decreto Supremo 237-2019-EF, 2019)<sup>9</sup>; siendo relevante evaluar y determinar los factores que originan la limitada capacidad de defensa jurídica, así como proponer mecanismos y acciones para la mejora del desempeño del SADJE, con la finalidad de generar conocimiento que permita a los tomadores de decisión revertir la situación actual.

De igual manera, es importante para la sociedad contar con estudios que ayuden a revelar si la PGE ha venido cumpliendo con el mandato legal encomendado y la finalidad por la que fue creada<sup>10</sup>. Principalmente, en lo relacionado a lograr una visión orgánica en la reestructuración del SADJE para articular la defensa estatal, hacerla efectiva y oportuna, como fue establecido en la exposición de motivos del Decreto Supremo 018-2019-JUS.

Asimismo; la Ley de Modernización de la Gestión del Estado (LME, Ley 27658), en el Art. 7, acerca del *Cumplimiento de funciones y evaluación de resultados*, incide en la necesidad de gestionar las instituciones de manera eficiente, al indicar que:

[...] La gestión y el uso de los recursos públicos en la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos deberá estar sometida a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados, los cuales serán evaluados periódicamente. (Ley 27658, 2002)

---

<sup>8</sup> En la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se estableció en el Eje 3 «Capacidad sancionadora frente a los actos de corrupción», el objetivo específico 3.4 «Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública», siendo la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción una de las entidades responsables de formular las propuestas necesarias para el fortalecimiento respectivo.

<sup>9</sup> En el *Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030* se estableció en el objetivo prioritario 8 «Fortalecer la institucionalidad del país», el cual tiene como medida 8.4 «Programa de optimización de las procuradurías públicas», orientado a reducir la sobrecarga procesal del sistema judicial generada por los procuradores públicos.

<sup>10</sup> La PGE fue creada mediante el Decreto Legislativo 1326, el 6 de enero de 2017, el mismo que entró en vigor con la publicación de su Reglamento, a través del Decreto Supremo 18-2019-JUS.

Por lo que se colige, como responsabilidad de los gestores públicos, la identificación de aquellas prácticas, procedimientos, normas legales y directivas que dificultan el cumplimiento de sus objetivos, así como facilitar el desarrollo de las funciones encomendadas mediante la implementación de acciones correspondientes que ayuden a obtener los resultados esperados.

Se destaca que, la investigación a partir de los resultados obtenidos tendrá la capacidad de proveer información estratégica y plantear propuestas de mejoras que coadyuven en la implementación de una defensa eficiente para que los tomadores de decisiones puedan fortalecer el sistema de defensa jurídico del Estado.

## Capítulo II. Marco teórico

### 2.1. Modernización de la gestión pública y modelos organizativos de la defensa jurídica

Respecto de la modernización del Estado, Blas et al. (2022) refirieron que «Para el Estado y todas las instituciones involucradas, es una obligación constitucional el correcto desarrollo de la gestión pública, dándole el valor adecuado de eficacia y eficiencia con el fin de alcanzar los requerimientos del poblador» (p. 295). Asimismo, indicaron que el propósito primordial de la modernización es lograr desarrollar la eficacia e impulsar una política económica creciente, asegurando las necesidades y requerimientos de la población. Es por lo que en el marco de la modernización del Estado peruano existe un espacio y está plenamente justificado la realización de modificaciones necesarias en los sistemas administrativos siempre y cuando se consigan mayores niveles de bienestar a la sociedad, cautelando los niveles de eficacia y eficiencia; es decir, lográndose un equilibrio Pareto eficiente.

En lo que concierne a la literatura relacionada con la modernización de la gestión pública, se encontró que la investigación de Franciskovic (2013) aborda de manera teórica y práctica algunos retos enfrentados por los Estados en relación con la elaboración presupuestaria orientada a resultados y la rendición de cuentas, herramientas que se consideran útiles para promover un gobierno eficaz. Para la autora, la gestión pública enfrenta nuevos desafíos gerenciales en los que tiene que alcanzar eficiencia y eficacia, mediante tres objetivos prioritarios por alcanzar: (i) asegurar la optimización del uso de los recursos públicos en la producción de servicios y/o bienes; (ii) garantizar que el proceso de producción y distribución sea transparente; y (iii) promover y desarrollar mecanismos internos de mejora del capital humano.

En la gestión presupuestaria, destaca la importancia que tiene la gestión por resultados. Sobre ese particular, Serra (2007) señaló que este enfoque presenta cuatro dimensiones: (i) la primera, referida a un marco conceptual de gestión organizativa donde el elemento central es el ‘resultado’, toda vez que es la referencia clave en todos los procesos de gestión (pública y/o privada); (ii) la segunda, implica que en la institución donde se desarrolla debe existir una clara vinculación de la responsabilidad para la consecución del resultado por parte de los funcionarios y directivos; (iii) la tercera, es un marco de referencia que propone interconectar distintos componentes de un proceso de gestión para optimizar el funcionamiento; y (iv) la última dimensión, es una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión que enfocada en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

De los casos analizados de países latinoamericanos como Chile, Colombia y Ecuador<sup>11</sup>; se puede afirmar que un factor importante para el logro de resultados, a parte de la calidad del capital humano y la dotación de herramientas necesarias para el desempeño profesional, es el modelo de gestión; es decir, de cómo se articulan los recursos disponibles para la consecución de los fines institucionales. Según Felcman (2015), los modelos de gestión son una combinación de elementos que una organización utiliza para obtener resultados destinados al logro de objetivos. Los elementos en mención son: (i) tecnologías centrales y de gestión que (ii) transforman recursos disponibles en productos materiales y/o simbólicos para satisfacer fines, (iii) alineando el sistema social a todo lo anterior; siendo que para el caso de los modelos de gestión de las entidades públicas estas tienen la finalidad de satisfacer necesidades públicas.

En la revisión realizada sobre las formas de organización y gestión de la defensa jurídica del Estado, se encontraron diversos estudios que exploran y explican los factores que influyen en la obtención de resultados. Entre estos estudios se destaca el de Grafe y Strazza (2014), quienes analizaron las agencias de defensa jurídica en Latinoamérica, describiendo de manera resumida sus principales características y la variedad de sus modelos organizacionales. Los autores clasificaron los modelos existentes en la región en tres tipos: centralizado, mixto y descentralizado. Además, conceptualizaron un modelo de gestión para las agencias que puede ser implementado independientemente del tipo de modelo organizativo, ya que, según su evaluación, las agencias de defensa eficaces incorporan un ciclo de defensa que consta de cuatro fases: prevención, conciliación, representación judicial y cobro.

Sobre el particular, Grafe y Strazza (2014) concluyeron que:

El ciclo de defensa jurídica permite identificar los procesos troncales de trabajo que deben desempeñar las agencias, en función de lo que se establezca en su mandato legal. La efectividad de la acción de una agencia, en términos de su capacidad para evitar erogaciones de recursos económicos fiscales o recuperar patrimonio público, dependerá del modelo de gestión de los procesos, y no tanto de si tiene asignadas todas las etapas del ciclo. (p. 25)

Es relevante mencionar que esta propuesta del ciclo de defensa jurídica ha sido adoptada por algunos países de Latinoamérica, como Brasil, Colombia, Ecuador y Chile. En el caso de Brasil, el 2013 inició una modernización de su sistema de defensa jurídica con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (Brasil modernizará sistema de defensa jurídica de la Unión con

---

<sup>11</sup> El sistema de defensa jurídico de Chile fue analizado por Restrepo (2018); en el caso de Colombia, por Alviar et al (2006), Carrillo y Varela (2013), y Peláez (2020); mientras que, el modelo ecuatoriano es presentado por Procuraduría General del Estado de Ecuador (2020). Asimismo, Grafe y Strazza (2014) analizaron los modelos de gestión de las agencias de defensas de varios países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y otros.

el apoyo del BID, 2013), con el objetivo de reducir la tasa de sentencias desfavorables de 58.9 % a 30 %, y disminuir con ello los pagos que afronta el Estado brasileño; además de incrementar los montos patrimoniales recuperados. Según Grafe y Strazza (2014), el modelo de defensa jurídico de Brasil cuenta con las cuatro etapas del ciclo de defensa: (i) prevención/consultivo, (ii) conciliación, (iii) representación judicial; y (iv) cobro/pago. En Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) ha definido cinco etapas en su ciclo de defensa: (i) prevención del daño antijurídico; (ii) mecanismos alternativos de resolución de conflictos, denominado también como gestión extrajudicial; (iii) etapa judicial o de defensa judicial; (4) recuperación de recursos y/o cumplimiento de créditos judiciales; y (v) una etapa transversal de gestión del conocimiento<sup>12</sup> (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia, 2024).

Por otro lado, Ecuador, a través de su Procuraduría General, está en pleno proceso de modernización, eligiendo un ciclo de defensa con enfoque preventivo, proactivo, científico y de unidad de criterio, con la gestión del conocimiento (capacitación, investigación e iniciativa legislativa) como eje transversal. Así, ha establecido cuatro etapas en su ciclo de defensa: (i) etapa preventiva, (ii) solución amistosa, (ii) representación judicial y (iv) recuperación (Procuraduría General del Estado de la República del Ecuador, 2023). Además, es importante resaltar que Ecuador ha publicado un *Manual de Defensa Jurídica del Estado*, que aborda de manera didáctica y orientativa, entre otros aspectos, el ciclo de defensa que están promoviendo (Procuraduría General del Estado de la República del Ecuador, 2020). Cabe resaltar que la gestión del conocimiento es un elemento con especial relevancia tanto en la Agencia de Defensa Jurídica del Estado de Colombia como en la Procuraduría General del Estado de Ecuador; y existen similitudes en lo referido a la implementación de un sistema informático orientado a potenciar las capacidades de profesionales que participan en las fases del ciclo de defensa. Este aspecto es un punto por evaluar en el caso peruano.

Por último, en el caso de Chile, si bien el Consejo de Defensa del Estado no ha definido con claridad un ciclo de defensa, de la revisión de sus instrumentos normativos y de gestión se desprende que sí existe de forma tácita un ciclo con cuatro etapas: (i) participación en un primer momento en acciones de carácter preventivo y consultivo; (ii) tiene facultades de negociación;

---

<sup>12</sup> La administración del conocimiento es esencial para transformar y utilizar el aprendizaje previo en la defensa jurídica del Estado. Dado que los conflictos legales con el Estado son cambiantes, es necesario innovar constantemente. Este proceso busca fortalecer las habilidades institucionales para proteger al Estado mediante una transferencia efectiva de conocimientos. Como una herramienta de esta gestión del conocimiento, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado de Colombia (2023), elaboró una herramienta denominada *Caja de Herramientas*, que permite acceder a guías y lineamientos de consulta.

(iii) existe un despliegue de procuradurías provinciales para la defensa en fueros judiciales; y (iv) existencia de una orientación al recupero y/o a la reducción de pretensiones que son claramente expuestas en los balances de gestión (Consejo de Defensa del Estado de la República de Chile, 2017a; 2017b). De esta manera, queda meridianamente claro que la incorporación funcional de un ciclo de defensa jurídico es relevante, tan así que otros países de la región ya los tienen implementados o están en rumbo a ello.

De modo complementario, en el trabajo de Carrillo y Varela (2013) se observa el proceso de cambio del sistema de defensa jurídico en Colombia, el mismo que parte de un análisis del problema de la litigiosidad contra dicho Estado, originado por el reconocimiento de derechos generados por cambios normativos a inicios de los años 90. En este proceso, los autores destacaron la importancia de implementar un sistema de defensa jurídico coherente con el objetivo de conseguir una defensa eficaz, ya que carecían de un sistema integrado y de una estrategia para el manejo creciente de los casos. Asimismo, hicieron una síntesis del camino recorrido en el sistema de defensa jurídico de Colombia, que pasó de tener un modelo de gestión reactivo a uno proactivo.

Por otro lado, en este estudio se aplicaron los criterios de modelos ‘reactivos’ y ‘proactivos’ de Alviar et al. (2006). Para estos investigadores, los modelos de gestión con enfoque reactivo se caracterizan por centrar sus esfuerzos en resolver problemas legales una vez que estos han surgido, no obstante que muchas de estas disputas legales podrían haberse evitado con intervenciones preventivas. Este enfoque implica que las prioridades y la agenda de la defensa jurídica están determinadas por eventos externos a la entidad estatal, lo que hace que los temas tratados en los procesos de defensa sean variados según las demandas presentadas. Esto, a su vez, dispersa la atención de los funcionarios y complica la estructura burocrática de la entidad.

Respecto de los modelos de gestión con enfoque proactivo, Alviar et al. (2006) señalaron que este enfoque se centra en fortalecer la capacidad de análisis y estudio en temas de relevancia estructural a mediano y largo plazo. También se enfoca en anticipar los grandes conflictos que podrían resultar en litigios o riesgos jurídicos futuros. Para implementar este tipo de gestión, es crucial reclutar y retener talento, además de formar profesionales en Derecho, con el objetivo de mantener el compromiso y la motivación en el servicio público. Este enfoque también evita que el clientelismo influya en la selección de abogados y promueve una ética específica para los abogados del Estado, fomentando su lealtad y previniendo la cooptación por terceros.

En otras palabras, el enfoque proactivo se centra en establecer equipos de profesionales de alto nivel, capaces de resolver conflictos de alta visibilidad y riesgo en temas que suelen ser transversales o interdisciplinarios; asimismo, existe una visión de largo plazo en la gestación de las estrategias de defensa. Por ello, en este estudio se considera que se debe incorporar en el caso del Perú un enfoque proactivo o preventivo para lograr mayores eficiencias y eficacia de la defensa jurídica del Estado.

Con respecto a las reformas realizadas en el sistema de defensa jurídico de Colombia, Peláez (2020) realizó un balance indicando que dicho país tuvo un avance significativo debido a que logró mejorar el ciclo de defensa jurídica compuesto por diferentes etapas, las mismas que se articulan transversalmente por la gestión del conocimiento, y que son: (i) prevención del daño antijurídico, (ii) la prejudicial en donde se busca maximizar la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, (iii) el proceso judicial propiamente, y (iv) la fase de recupero de recursos.

Asimismo, como base para la mejora, el investigador señaló que la tasa de éxito nacional aumentó casi un 27 % en 2010 a un 51 % en 2018, lo que resultó en un ahorro de 77 billones de pesos para el Estado colombiano. A su vez, las mediaciones entre las entidades públicas evitaron un gasto de 703 mil millones de pesos colombianos.

Las agencias de defensa jurídica están en un proceso continuo de mejoras en sus organizaciones, las mismas que promueven el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre agencias, razón por la cual se ha creado la Asociación Latinoamericana de Abogacías y Procuradurías de Estado, generando apertura a la información y facilitando el desarrollo de investigaciones de expertos. Un estudio que indaga sobre los factores de éxito en las procuradurías es el de Restrepo (2018), quien hizo un análisis comparado de los modelos de defensa jurídica de Chile, España y Estados Unidos. El autor eligió esos países por sus resultados exitosos y trayectoria histórica, identificando que, si bien cada uno de ellos tenía una estructura de gobierno distinta, sus modelos de defensa jurídica presentaban similitudes al tener una fuerte orientación a la especialización técnica.

De acuerdo con Restrepo (2018):

En los modelos de defensa jurídica analizados se evidencia que su gestión se basa principalmente en las competencias profesionales de su recurso humano. El común denominador de las tres instituciones estudiadas es la existencia de un régimen de selección, permanencia y promoción basado en el mérito. (p. 62)

El éxito de la defensa jurídica se origina por la fuerte institucionalidad y la alta especialización de los servidores públicos que proveen el servicio, así como por la utilización de recursos tecnológicos que dan soporte y facilidad a sus labores, permitiendo sistematizar la información para una adecuada gestión del conocimiento (Restrepo, 2018).

En lo que respecta a trabajos de investigación realizados al sistema de defensa jurídico en el Perú, se tiene el de Acuña y Ángeles (2017), cuyo objetivo fue realizar una propuesta de mejora en el desempeño de la PGE debido a «la baja proporción y número de juicios con sentencia firme favorable al Estado» (p. 2). Las propuestas de mejora se basan en la aplicación de la metodología del árbol de problemas, cuyas causas son tratadas en su propuesta y que son:

- Bajo plazo promedio de permanencia de procuradores.
- Importante brecha negativa remunerativa respecto del sector privado.
- Dependencia administrativa y presupuestal.
- Baja efectividad en los procesos judicializados.
- Alto número de procesos pendientes.
- Distribución desigual de la carga procesal.
- Bajos flujos de información y coordinación entre procuradurías.
- Bajos flujos de información y coordinación entre el SADJE, el Estado y las entidades estatales.
- Designación del PG poco vinculada a méritos.
- Alta tasa de rotación interna de procuradores.

En conclusión, la literatura revisada sugiere que el abordaje a la problemática de la defensa jurídica analizada se puede abordar desde tres aristas:

1. Siguiendo la línea de Grafe y Strazza (2014), para quienes la eficacia de la defensa jurídica es independiente del modelo organizativo del sistema de defensa. La eficacia en este caso está ligada con el modelo de gestión de los procesos de las etapas de un ciclo de defensa<sup>13</sup>, más que con la mera existencia de cada una de estas.
2. La propuesta de Carrillo y Valera (2013), y de Peláez (2020), quienes entienden que la eficacia del sistema de defensa sí es sensible al modelo organizativo, siendo indispensable por lo menos una cierta cohesión para facilitar la articulación de las políticas orientadas a mejorar la defensa del Estado. En este sentido, sus investigaciones al caso colombiano

---

<sup>13</sup> Grafe (2014) propone un ciclo de defensa jurídica compuesto por cuatro fases; prevención, conciliación, representación judicial y cobro.

- indican que las mejoras en la eficiencia del sistema se dieron por la concurrencia de dos factores: (i) la incorporación de un ciclo de defensa jurídica, el mismo que también estuvo acompañado de (ii) cambios en el modelo organizativo al crear a la ANDJE, que articuló a las distintas procuradurías pasando de un modelo organizativo descentralizado a uno mixto.
3. Y el planteamiento de Restrepo (2018), para quien el éxito de la defensa jurídica está asociado a la fuerte institucionalidad y la alta especialización de los servidores públicos que proveen el servicio, así como a una adecuada gestión del conocimiento. En esta última línea estarían las propuestas de mejora sugeridas por Acuña y Ángeles (2017), que analizaron el caso peruano.

En la investigación actual, se considera que las tres perspectivas teóricas mencionadas podrían apoyar la propuesta, ya que no son contradictorias, sino, más bien, complementarias. Esto se debe a que, en el caso peruano, ya existe una cierta cohesión que facilita la integración de políticas destinadas a mejorar el sistema de defensa jurídica, con la PGE como el ente rector del sistema. Además, se cree que se puede incrementar la eficiencia en la defensa jurídica y la prevención del daño antijurídico mediante la adopción de un modelo de gestión que incluya, al menos, las cuatro fases propuestas por Grafe y Strazza (2014), más la incorporación de una etapa transversal que es la gestión del conocimiento en el desempeño institucional.

En ese sentido, se propone que la mejora en la eficiencia del SADJE para el caso de modelos organizativos mixtos, donde se ha definido con claridad un ente rector del sistema, es posible mediante un modelo de gestión basado en la implementación de los procesos asociados a un ciclo de gestión de cuatro fases principales: prevención, conciliación, representación judicial y cobro; donde, además, de una fase transversal de gestión del conocimiento generado en cada una de las etapas del ciclo.

Como complemento del enfoque teórico mencionado, se usará como marco de referencia la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2030* de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2024), ya que el problema identificado en el SADJE se circunscribe a lo establecido en dicha norma como problema público.

La PNMGP al 2030 estableció como problema público lo siguiente: «Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público» (PCM, 2024, p. 9). El referido problema público es producto de la metodología del árbol de problemas y tiene cinco causas directas, dos de ellas se asocian en forma directa con las deficiencias identificadas en el SADJE. De modo específico, se vinculan

a la Causa Directa 2, definida como «Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de la política pública»<sup>14</sup> (PCM, 2024, p. 179); y a la Causa Directa 3, «Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad» (PCM, 2024, p. 179)<sup>15</sup>.

A partir de lo expuesto, el análisis y propuesta de la investigación se enmarcan en la modernización de la gestión del Estado peruano. Según la PNMGP al 2030, esta modernización se define como un proceso continuo de transformación con el objetivo de mejorar el desempeño de las entidades públicas y, en consecuencia, generar valor público (PCM, 2024). Este valor público puede lograrse de dos maneras: primero, mediante intervenciones públicas que aporten beneficios a la sociedad; y segundo, optimizando la gestión interna a través de una mejor asignación de recursos productivos, lo que resulta en una mayor eficiencia en la provisión del servicio. En este contexto, la mejora del SADJE, que debería ser promovida por la PGE como entidad rectora del sistema, tendría un impacto que excede el resultado operativo de la entidad en cuestión y contribuiría a la creación de valor público, formando parte del proceso de modernización del Estado.

## **2.2. Marco normativo**

El marco normativo delimita el espacio de investigación y permite entender el relacionamiento de las normas que se presentan en el sistema jurídico en que se basa el Estado. Por ello, esta sección se inicia con el reconocimiento de la defensa jurídica en la ley de mayor rango y culmina en instrumentos de menor jerarquía, pero que también tienen influencia en el SADJE:

El Art. 47 de la Constitución Política del Perú (1993) establece que «la protección de los intereses del Estado corresponde a los procuradores públicos, de acuerdo con la ley. Además, el Estado está exento de pagar gastos judiciales». En ese sentido, la tarea de defender al Estado es crucial para proteger los intereses nacionales, y dicha responsabilidad está asignada a los procuradores públicos según lo dispuesto en la Constitución.

A su vez, está la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuyo Art. 46 indica:

Los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias: (1) gestión de Recursos Humanos; (2) abastecimiento; (3) presupuesto público; (4) tesorería; (5) endeudamiento público; (6) contabilidad; (7) inversión pública; (8) planeamiento estratégico;

---

<sup>14</sup> Particularmente a las causas indirectas CD2.2, «Débil ejercicio de rectoría para la obtención de resultados»; y a la CD2.3, «Poca claridad sobre las competencias, funciones y roles que tienen las entidades en las intervenciones públicas» de la PNMGP al 2030.

<sup>15</sup> Particularmente a la causa indirecta CD3.5, «Diseño organizacional dificulta cumplir la misión (prestacional, regulador, etc.) de la entidad» de la PNMGP al 2030.

(9) defensa judicial del Estado; (10) control; (11) modernización de la gestión pública. (Ley 29158)

Así como el Decreto Legislativo 1068, que en su Art. 1 se dispone:

Creación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado con la finalidad de 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, la que está a cargo de los procuradores públicos, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y está representado por el Presidente del Consejo de Defensa Jurídica del Estado. (Art. 1)

El Art. 1 del Decreto Legislativo 1326, que define el objetivo de la referida norma señalando:

Tiene por objetivo reestructurar 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 procuradores públicos en el ámbito nacional, supranacional e internacional; así como, fortalecer, unificar y modernizar la Defensa Jurídica del Estado. (Decreto Legislativo 1326)

El Art. 4 de la precitada norma, que define el Sistema de Defensa Jurídico del Estado como:

El conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales, el/la Procurador/a General del Estado, los/as procuradores/as públicos y demás funcionarios/as o servidores ejercen la defensa jurídica del Estado, de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (Decreto Legislativo 1326)

El Art. 5 del Decreto Legislativo 1326, que establece a la defensa jurídica como:

La actividad de orden técnico legal que ejercen los/as procuradores/as públicos, en atención a las disposiciones contenidas en el presente Decreto Legislativo, su reglamento y normas conexas, con la finalidad de aplicarlas en ejercicio de sus funciones acorde con el ordenamiento jurídico vigente. (Decreto Legislativo 1326)

El Decreto Supremo 018-2019-JUS, que permite reestructurar el SADJE toda vez que en su Art. 1° se indica «Apruébese el Reglamento del Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado». Es en esta normativa donde se establecen los lineamientos relacionados al fortalecimiento y reestructuración del SADJE e implementación de la PGE.

También está el Decreto Supremo 103-2022-PCM, mediante el cual se aprobó la PNMGP al 2030, que estableció acciones para la generación de valor público: (i) las intervenciones públicas están orientadas a generar utilidad para la sociedad y; (ii) perfeccionamiento de la gestión administrativa a través de un manejo más eficiente y productivo de los fondos públicos para la provisión del servicio.

Los Lineamientos 001-2019-SGP, por medio de los cuales se definió los «Principios de Actuación para la Modernización de la Gestión Pública», aprobado mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP de la Presidencia del Consejo de Ministros, que en su numeral I indica:

Tiene por objetivo establecer lineamientos que orienten a las entidades públicas hacia una gestión basada en la creación de valor público, que utilice los mejores mecanismos y herramientas de gestión para asegurar que los resultados obtenidos respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a las necesidades y expectativas de las personas y la sociedad. (Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP)

La Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Municipalidades y sus modificatorias, que en su Art. 29 establece que:

La procuraduría pública de gobierno regional es el órgano especializado responsable de llevar a cabo la defensa jurídica de los intereses del Estado en el ámbito del gobierno regional correspondiente.

Las procuradurías públicas de gobiernos regionales son parte del Sistema Administrativo de la Defensa Jurídica del Estado. Se encuentran vinculadas administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado y se rigen por la normativa vigente en la materia. (Art. 29)

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus modificatorias, cuyo Art. 29 norma que:

La procuraduría pública municipal es el órgano especializado responsable de llevar a cabo la defensa jurídica de los intereses del Estado en el ámbito de la municipalidad correspondiente.

Las procuradurías públicas municipales son parte del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado. Se encuentran vinculadas administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado y se rigen por la normativa vigente en la materia. (Art. 29)

## Capítulo III. Marco metodológico

### 3.1. Tipo de investigación

Esta investigación utiliza fundamentalmente un enfoque cualitativo, ya que facilitará la descripción e interpretación de la situación actual del SADJE y el papel de la PGE como entidad rectora, además que permite profundizar el conocimiento y comprensión de la realidad, con el fin de llegar a conclusiones y recomendaciones. Estas conclusiones y recomendaciones deben ayudar a entender y abordar el problema existente, una vez que se hayan resuelto algunas de sus causas relacionadas (Hernández et al. 2014).

La metodología planteada asegura la armonía entre las preguntas de investigación, los criterios evaluativos, las fuentes de datos y las herramientas utilizadas. En la investigación se integró un enfoque metodológico que utiliza herramientas cualitativas y cuantitativas en relación con el objeto de estudio.

Los métodos de recopilación de información han sido aplicados con la finalidad de obtener evidencia documental y testimonial, para luego efectuar un análisis interpretativo orientado a sustentar las respuestas específicas a las preguntas de investigación. En la Tabla 2 se describen los métodos de recopilación y análisis de información para las tres preguntas específicas planteadas en el estudio.

**Tabla 2. Métodos de recolección para responder a las preguntas de investigación.**

Pregunta específica	Evidencia	Descripción	Método de recolección
1 ¿Cuáles son las condiciones en que operan los defensores del Estado para el ejercicio de sus funciones?	Testimonial	Declaraciones recibidas por procuradores y gestores públicos usuarios de la defensa jurídica	● Entrevistas
2 ¿Cuáles son las condiciones operativas y normativas que requiere la PGE para atender al SADJE?	Documental	Documentos de acceso públicos revisados que sustentan un hecho presentado.	● Revisión documental ● Revisión de literatura
3 ¿Existe alguna herramienta y/o mecanismo estratégico para la mejora del desempeño en la defensa jurídica del Estado?	Analítica	Comparaciones, razonamiento y separación de la información en sus componentes para responder a cada pregunta.	● Análisis

Elaboración propia

### 3.1.1. Respecto a la evidencia testimonial

De acuerdo con Hernández et al. (2014), en el enfoque cualitativo la recolección de datos es crucial. En esta investigación, los datos se recolectaron por medio de 13 entrevistas semiestructuradas (Anexo 3), cuyo cuestionario fue validado por tres expertos conocedores del SADJE. De estas, ocho fueron dirigidas a operadores del SADJE, y cinco a funcionarios y exfuncionarios que han sido usuarios indirectos<sup>16</sup> del servicio de defensa jurídica o han estado relacionados con él. Las entrevistas se llevaron a cabo entre diciembre de 2023 y marzo de 2024. En la Tabla 3 se presenta la relación de funcionarios entrevistados anonimizados indicando únicamente el cargo que ejerció al momento de la entrevista.

**Tabla 3. Operadores y funcionarios usuarios del SADJE**

Nº	Cargo	Entrevistado
1.	Procurador General del Estado	Entrevistado 1
2.	Procurador Público del Ministerio del Ambiente	Entrevistado 2
3.	Procurador Público de la Contraloría General de la República	Entrevistado 3
4.	Procurador Público del Ministerio de Defensa	Entrevistado 4
5.	Procurador Público Adjunto - Presidencia del Consejo de Ministros	Entrevistado 5
6.	Procurador Público Especializado en Materia Hacendaria	Entrevistado 6
7.	Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Arequipa	Entrevistado 7
8.	Coordinador de la Unidad de Recuperación Económica y Cooperación Internacional	Entrevistado 8
9.	Ex jefe de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de la Procuraduría General del Estado	Entrevistado 9
10.	Director de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Autoridad Nacional del Agua	Entrevistado 10
11.	Subgerente de Planeamiento, Presupuesto y Programación de Inversiones de la Contraloría General de la República	Entrevistado 11
12.	Procurador Público Adjunto Especializado Supranacional	Entrevistado 12
13.	Ex viceministro de Hacienda	Entrevistado 13

Elaboración propia.

Cabe precisar que la finalidad de las entrevistas fue conocer los espacios de mejora y la viabilidad en la implementación de un ciclo y/o fases que atienda a la defensa jurídica. Adicionalmente, se utilizó información de fuentes y estadísticas secundarias elaborada por la PGE, el ex Consejo de Defensa Jurídica del Estado, el MINJUSDH y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otras organizaciones relacionadas con la defensa jurídica, para complementar el análisis.

---

<sup>16</sup> En la presente investigación se considera que el usuario directo del servicio de la defensa jurídica del Estado es la entidad pública que recibe el servicio por parte de los procuradores; asimismo, los usuarios indirectos serían los servidores y/o funcionarios públicos que laboran en la entidad.

Es preciso señalar que la realización de entrevistas sobre dos tipos de público objetivo tuvo como objeto obtener una aproximación más cercana al desempeño del SADJE, para evitar una visión sesgada por consultar solo a un tipo de funcionario público.

Las entrevistas se organizaron en tres bloques principales de investigación: el primero se enfocó en las condiciones operativas de las procuradurías públicas y en el uso de la tecnología como apoyo para la defensa judicial; en el segundo bloque se investigaron las condiciones organizativas de la PGE para atender al SADJE; y, finalmente, el tercer bloque se exploraron herramientas y/o mecanismos estratégicos para mejorar el desempeño en la defensa jurídica del Estado.

### 3.1.2. Respecto a la evidencia documental

La indagación documental permitió recopilar y evaluar información existente de diversas entidades estatales, así como de la misma PGE. En la investigación, se llevó a cabo una revisión documental de una serie de fuentes clave, seleccionadas por su relevancia y autoridad en el ámbito de la defensa jurídica del Estado y la gestión pública. Este proceso permitió establecer un marco para el análisis y contextualización del tema en estudio. En la Tabla 4, se describen las fuentes revisadas.

**Tabla 4. Principales documentos revisados**

Tipo de Documento	Fuente	Descripción
Decretos Supremos	Decreto Supremo 092-2017-PCM.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (14 de septiembre de 2017). Establece directrices para la integridad y la lucha contra la corrupción.
	Decreto Supremo 018-2019-JUS.	Reglamento del Decreto Legislativo 1326. Proporciona directrices operativas para la reestructuración del sistema administrativo de defensa jurídica del Estado.
	Decreto Supremo 237-2019-EF.	Plan Nacional de Competitividad y Productividad (28 de julio de 2019). Establece estrategias para mejorar la competitividad y productividad nacional.
	Decreto Supremo 103-2022-PCM.	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Define una visión a largo plazo para la modernización de la gestión pública.
Leyes y/o Decretos Legislativos	Decreto Legislativo 1326.	Decreto Legislativo que reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.
	Ley 31778.	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1326 para restablecer la autonomía constitucional del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de organismos constitucionales autónomos.
Planes Estratégicos Institucionales (PEI)	Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2025.	Documento que establece la visión y objetivos estratégicos de la Procuraduría General del Estado para el periodo 2021-2025.

Tipo de Documento	Fuente	Descripción
	Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2026 Ampliado.	Versión extendida del PEI que abarca hasta 2026, proporcionando una planificación estratégica a largo plazo.
	Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2027 Ampliado	Versión extendida del PEI que abarca hasta 2027, proporcionando una planificación estratégica a largo plazo.
Resoluciones Ministeriales	Resolución Ministerial 0287-2022-JUS.	Aprueba el Plan de Implementación de la Procuraduría General del Estado.
	Resolución Ministerial 0401-2023-JUS.	Aprueba la actualización del Plan de Implementación de la Procuraduría General del Estado.
Informes y Memorias	Informe de Evaluación de la Defensa Jurídica del Estado (año 2020).	Evaluación del desempeño y efectividad de la defensa jurídica del Estado durante el año 2020.
	Memoria Anual 2020 de la Procuraduría General del Estado.	Resumen de actividades, logros y desafíos de la Procuraduría General del Estado durante el año 2020
	Memoria Institucional PGE 2021.	Resumen de actividades y resultados institucionales de la Procuraduría General del Estado durante el año 2021.
	Diagnóstico Situacional de las Procuradurías Públicas, noviembre de 2021	Evaluación del estado y situación de las procuradurías públicas, ofreciendo un análisis sobre su funcionamiento y desafíos operacionales
	Informe 29038-2023-CG/ADES-ADE - Informe de Auditoría de Desempeño al proceso de implementación de la Procuraduría General del Estado, en su rol rector del sistema administrativo de Defensa Jurídica.	El documento busca determinar si el proceso de implementación de la Procuraduría General del Estado e incorporación de las Procuradurías Públicas al Órgano Rector del SADJE se viene ejecutando de manera eficaz y de ser el caso identificar los principales problemas del proceso.

Elaboración propia.

La revisión de estas fuentes documentales permitió construir una base sólida de conocimiento y situar la investigación en un contexto normativo y estratégico, facilitando una comprensión integral de los elementos clave en la defensa jurídica del Estado y la modernización de la gestión pública.

### 3.1.3. Respecto al proceso de análisis de la información

Para el proceso de análisis se revisó normatividad referida a las políticas nacionales que afectan de manera transversal la forma de planificar y gestionar el sistema de la defensa jurídica como son la Ley de Modernización del Estado, la política anticorrupción, entre otros. Asimismo, con el fin de comparar el funcionamiento del SADJE, se recopiló información de agencias de defensa jurídica de la región latinoamericana que permitió conocer su funcionamiento y, en algunos casos, los resultados obtenidos en materia de la defensa jurídica para, de esta manera, poder compararlos con los obtenidos por el SADJE.

Para complementar esta etapa de análisis, se comparó la manera de gestionar de las agencias internacionales con el modelo propuesto por el BID, denomina ciclo de defensa jurídica, afín de establecer que aspectos de dichas herramientas son esenciales para apoyar la defensa jurídica. Los resultados obtenidos en revisión interna de la PGE y la revisión comparativa internacional sirvieron de base para la construcción de instrumentos que permitan capturar la opinión de los expertos en la defensa jurídica del estado, así como de sus usuarios, con toda esta información se procedió a desarrollar una hoja de ruta de actividades estratégicas que pudiera seguir la PGE para fortalecer la actuación de la defensa jurídica del país.

### **3.2. Alcance de la investigación**

La investigación se circunscribe al SADJE peruano. Por ello, se evalúa el desempeño del sistema en su conjunto y, siendo que el ente rector es la PGE, las recomendaciones de mejora de gestión serán ofrecidas a esta entidad.

## Capítulo IV. Resultados de investigación, análisis y propuesta

En el presente capítulo se presentan los resultados de la investigación, divididos en tres bloques: un análisis de las condiciones operativas de los defensores del Estado, un análisis de las condiciones organizativas de la PGE, y una exploración de herramientas y mecanismos estratégicos para la mejora del desempeño.

### 4.1. Bloque I. Análisis de las condiciones en las que opera el SADJE

Como se ha indicado en la sección 1.1 del presente documento, respecto a las condiciones en que operan los defensores del Estado para el ejercicio de sus funciones, para dimensionar la real situación del sistema, una de las primeras acciones de la PGE fue la realización de un Diagnóstico situacional de las procuradurías públicas 2021 (PGE, 2021a) para tomar conocimiento de las falencias operacionales de las diversas procuradurías públicas en relación con la necesidad de personal, equipos tecnológicos, servicios, mobiliarios, espacios para reducir el hacinamiento, entre otros. Ahora bien, de la revisión efectuada a los instrumentos de gestión que definen la estrategia de la PGE, se advierte que, entre los años 2022 y 2024 se elaboraron tres planes estratégicos institucionales (PEI); el primero, para el periodo 2021 al 2025<sup>17</sup>; el segundo amplió el periodo para abarcar los años del 2021 al 2025<sup>18</sup>; y finalmente, con el tercero se extendió para comprender los años 2021 al 2027<sup>19</sup>.

Se resalta que en los referidos planes se encontró entre los lineamientos de política el lineamiento 8 «Velar por la adecuada implementación y operatividad de las procuradurías públicas a nivel nacional», el cual se encuentra relacionado con el Objetivo Estratégico Institucional 07 (OEI 7) que busca implementar la gestión institucional, objetivo que podría relacionarse a las falencias operacionales que planteó el *Diagnóstico situacional de las procuradurías públicas 2021* (PGE, 2021a).

Ahora bien, a pesar de ello, en el OEI 7 no se logra identificar la existencia de acciones estratégicas que orienten a efectuar medidas concretas relacionadas a las falencias operacionales identificadas. En la Tabla 5, se muestra el alcance del OEI 7 que se materializa con sus acciones estratégicas:

---

<sup>17</sup> Aprobado mediante Resolución de la Procuradora General del Estado 106-2022-PGE/PG, del 19 de mayo de 2022.

<sup>18</sup> Aprobado mediante Resolución del Procurador General del Estado D000205-2023-JUS/PGE-PG, del 4 de abril de 2023.

<sup>19</sup> Aprobado mediante Resolución del Procurador General del Estado D000229-2024-JUS/PGE-PG, del 12 de abril de 2024.

**Tabla 5. Acciones Estratégicas del OEI 7 del PEI de la PGE**

Objetivo estratégico institucional		Acción estratégica institucional	
Código	Descripción	Código	Descripción
OEI.07	Implementar la gestión institucional	AEI.07.01	Gestión efectiva del Plan Inicial de Actuación de la Procuraduría General del Estado.
		AEI.07.02	Gestión efectiva del Plan de Implementación de la Procuraduría General del Estado.
		AEI.07.03	Gestión por procesos implementada de manera efectiva en la Procuraduría General del Estado.
		AEI.07.04	Gestión integral de los recursos humanos en la Procuraduría General del Estado.
		AEI.07.05	Implementación efectiva del gobierno abierto y digital en la Procuraduría General del Estado.
		AEI.08.02	Desarrollo de capacidades del personal de la entidad para responder de forma oportuna en casos de desastre.

Fuente: PGE (2021c).  
Elaboración propia.

Para complementar la revisión documental efectuada, se tuvo el análisis de las entrevistas realizadas, por las que se identificó que en el rubro de «Condiciones operativas en las que laboran los defensores del Estado», la adopción de recursos tecnológicos de manera sistemática y organizada desde la PGE es limitado, así como su provisión de sistemas a los operadores del SADJE por parte de la PGE. Un ejemplo de ello se da en la adopción del Sistema Único de Administración de Expedientes de las Procuradurías del Estado Peruano (SAEP).

Al respecto, debe precisarse que este sistema informático busca gestionar y administrar los expedientes de manera centralizada y unificada para fortalecer la defensa jurídica del Estado. En ese sentido, la propuesta inicial es que la PGE tenga control de todos los casos en un solo sistema desde el cual pueda monitorear, supervisar y vigilar el desempeño de cada una de las procuradurías públicas. Sin embargo, desde el 2019 a la fecha, aún no se ha desplegado en la totalidad de las procuradurías públicas a nivel nacional y, más aún, según algunos usuarios, este sistema no satisface la totalidad de sus necesidades. En ese sentido, la PGE como ente rector que provee recursos y herramientas a los usuarios del sistema como son los procuradores, desde el punto de vista de la PGE existe una limitante al no disponer de información oportuna para la toma de decisiones y desde la utilidad de las procuradurías públicas es un sistema que no satisface la totalidad de sus necesidades. En la Tabla 6 se presentan algunos hallazgos obtenidos en las entrevistas realizadas.

Respecto del alojamiento de la información que permite el SAEP, según las entrevistas efectuadas, hay aspectos que podrían priorizarse sobre todo en las procuradurías que tienen limitada capacidad en infraestructura tecnológica y operativa, en lo que respecta al proceso de digitalización de la documentación. Sobre este particular, se sugiere que la digitalización debería priorizarse en los casos emblemáticos y/o de alta complejidad para obtener un expediente nutrido; mientras que, en los casos de menor complejidad, la digitalización por efectuar debería ser más acotada, con la finalidad de no insumir demasiadas horas hombre en casos que no tengan mayor impacto.

**Tabla 6. Principales limitaciones y/o aspectos de mejora**

N°	Descripción
1.	Es un sistema que está quedando desfasado debido a que solo permite el alojamiento de datos.
2.	Se necesita que un sistema que permita el procesamiento de la información almacenada mediante el uso de la inteligencia artificial con la finalidad que genere reportes utilizables por los abogados para la mejor toma de decisiones.
3.	Se necesita sistemas con interoperabilidad para tener acceso a otras bases de datos de acceso público.
4.	Migración de información del SIGPROJ al SAEP.

Elaboración propia.

Con respecto a la posibilidad del uso de la inteligencia artificial para el preprocesamiento de la información alojada en el SAEP, algunos de los procuradores entrevistados indicaron que la tecnología sí podría ayudar en esa evaluación; sin embargo, hicieron hincapié respecto de la independencia y autonomía de los procuradores públicos; por lo que, en el caso de mejoras al sistema los reportes y/o sugerencias emitidas deberían ser consideradas como información preliminar sobre los cuales se inicie el trabajo de defensa jurídica.

Con relación a la adopción del SAEP, un punto importante sugerido por los entrevistados está vinculado a la capacidad para la migración de la data existente en el Sistema Integrado de Gestión de Procesos Judiciales (SIGPROJ) que las procuradurías han venido utilizando.

Acerca del acceso de información que requieren los defensores del estado para la defensa jurídica, algunos de los entrevistados indicaron que cuando efectúan solicitudes de información como procuradurías, la atención promedio para obtener, es de tres meses aproximadamente; sin embargo, si se compara el proceso cuando realizan ese mismo pedido de información como ciudadanos, por la Ley de Transparencia, la Entidad tiene la obligación de dar respuesta a los diez días hábiles.

A manera de síntesis, en lo que concierne a las «Condiciones Operativas relativas a infraestructura tecnológica y de sistemas en las que laboran los defensores del Estado», existe un esfuerzo importante por parte de la PGE para tener mayor control y monitoreo del desarrollo de los casos, y es por lo que se está desplegando el SAEP. No obstante, este sistema aún no está totalmente institucionalizado y continúa implementándose. Asimismo, el proceso de implementación debe idear la posibilidad de la migración de información existente en otros sistemas de alojamiento de información hacia el SAEP, para evitar pérdidas de información y/o reprocesos por la necesidad de volver a cargar información ya procesada. También la PGE, por intermedio de la Dirección de Información y Registro (DIR), debe trabajar en conjunto con las procuradurías públicas para adecuar el sistema informático según sus necesidades, y considerar buenas prácticas de otras agencias de defensa de la región.

#### **4.2. Boque II. Análisis de las condiciones organizativas de la PGE para atender al SADJE**

En este apartado, se busca explorar las características de los tipos y/o modelos de organización de la defensa jurídica, así como su mecanismo de activación.

##### **4.2.1. Respecto a los modelos organizativos**

Siguiendo las investigaciones de Carrillo y Valera (2013), así como la de Restrepo (2018), se entiende que para la eficacia del sistema de defensa es indispensable una cohesión. Por ello, ambos autores exploraron tres tipos de modelos de organización de la defensa jurídica: (i) concentrado, donde las facultades administrativas y funcionales recaen en una sola institución; (ii) la desconcentrada, en donde la facultad está dispersa en un número amplio de oficinas de defensa que están escasamente coordinadas; y por último, (iii) el diseño híbrido, donde existe un organismo regulador, supervisor y coordinador entre las distintas oficinas de defensa, por lo que, en este diseño existe una dependencia funcional más no administrativa entre las oficinas de defensa jurídica y el rector. A la luz de estos conceptos revisados, se exploró, según la normativa vertida en la materia y el criterio de especialistas en la defensa jurídica del Estado, cuál sería la estructura que prima en el Perú y sobre la dirección en la que se va encaminando.

Merece precisar que desde la emisión y vigencia del Decreto Legislativo 1326, el Sistema de Defensa Jurídico del Estado ha sido concebido como un modelo híbrido, por lo que en ese sentido la PGE es la entidad llamada a absorber al resto de las procuradurías públicas que han venido desarrollando su labor de defensa jurídica. Lo señalado está indicado en el Art. 24, referido a las procuradurías públicas, del decreto legislativo mencionado, y que dice:

[...] Las entidades públicas tienen, como órgano de defensa jurídica, una Procuraduría Pública, conforme a su ley de creación, ubicado en el mayor nivel jerárquico de su estructura. Esta se constituye en el órgano especializado, responsable de llevar a cabo la defensa jurídica de los intereses del Estado y se encuentra vinculada administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado [...]. (Decreto Legislativo 1326)

Es importante destacar que la propuesta inicial del legislador buscaba fortalecer la coherencia del sistema al hacer que todas las procuradurías dependieran funcional y administrativamente de la PGE. Esto se basa en la lógica de que los procuradores públicos, al defender los intereses del Estado y no los del funcionario de turno, no deben tener ningún tipo de dependencia de la entidad para la cual llevan a cabo la defensa estatal. En tanto, su labor debe ser realizada de manera independiente y sin sospechas de interferencia, ya que cualquier influencia podría afectar, directa o indirectamente, el desempeño de sus funciones.

En este contexto, la Teoría Económica de Contratos, desarrollada a partir de los estudios de Holmström (1979); y Hart & Holmström (1986), puede ser utilizada para esbozar un marco conceptual que ayude a comprender las implicaciones de que el titular de una entidad sea quien designe al procurador público de la entidad que dirige. El modelo básico de la Teoría Económica de Contratos analiza la relación que se establece entre un principal (quien tiene la facultad de contratar) y un agente (quien puede ser un empleado). En este modelo, el principal posee todo el poder de negociación, ya que es él quien establece el contrato y tiene la autoridad sobre la contratación, mientras que el agente, siempre que cumpla con los requisitos, solo decide si acepta o no la propuesta. Según esta premisa, el principal, al redactar el contrato, determina el nivel de esfuerzo (o compromiso) que exigirá del agente y diseña una gama de contratos que el agente podría aceptar, dependiendo de su nivel de esfuerzo. La lógica que sigue el principal es la de seleccionar el contrato que le resulte más beneficioso.

En el caso particular analizado, y considerando que los procuradores públicos defienden los intereses del Estado y no los de funcionarios específicos, la posibilidad de que el titular de una entidad designe al procurador de su propia entidad podría influir significativamente, ya que dicha autoridad determinaría la contratación y, por lo tanto, establecería el nivel de esfuerzo o compromiso que desea. En este sentido, al igual que lo que sucede en el Sistema Nacional de Control con la designación de los jefes de los órganos de control institucional, la designación de los procuradores debería estar a cargo de una entidad externa, en este caso la misma PGE.

De esa manera, los expertos consultados coincidieron en que las reformas deben estar encaminadas en buscar empoderar a la PGE; sin embargo, este proceso de mejora se ha visto paralizado a raíz de la promulgación de la Ley 31778, la misma que con su artículo único

realiza una modificación al Art. 24 de la norma de creación de la PGE (Decreto Legislativo 1326) y excluye de su ámbito de competencia la dependencia administrativa y funcional para con las procuradurías de los poderes Legislativo, Judicial y de los organismos constitucionalmente autónomos<sup>20</sup>. Con la referida modificación, el Art. 24 del Decreto Legislativo 1326 queda de la siguiente manera:

[...] 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. Esta se constituye en el órgano especializado responsable de llevar a cabo la defensa jurídica de los intereses del Estado y se encuentra vinculada administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado, a excepción de las procuradurías públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como las de los organismos constitucionales autónomos, que mantienen autonomía administrativa y funcional para dirigir sus respectivos procesos de selección respecto de la Procuraduría General del Estado [...]

En ese sentido, se tiene que el sistema defensa jurídico está fragmentado y como resultado de la indagación efectuada, se encontraron críticas respecto de la existencia real de un Sistema de Defensa Jurídico por los retrocesos normativos, la poca coherencia y la falta de liderazgo por parte de la PGE. Sobre este particular, el Procurador Público de la CGR, comentó que: «[...] un sistema es garantía, es seguridad, tiene columnas vertebrales, lineamientos en el que todo se complementa y al final tiene resultados determinados. [...] Creo que sí se necesita replantear la forma en cómo opera nuestro sistema [...]» (Entrevista personal sostenida el 19 de enero de 2024).

Asimismo, indicó que:

[...] aquí todavía no lo hemos puesto a prueba realmente el cómo está diseñada la Procuraduría General, el sistema de defensa; es decir, todavía no hemos tenido la oportunidad de que las procuradurías tal cual están establecidas o estructuradas tengan todo el soporte y la cobertura de sus necesidades para poder operar realmente. Entonces, ¿cómo podemos nosotros demostrar si funciona o no funciona, si nunca hemos tenido la oportunidad? [...]. (Entrevista personal sostenida el 19 de enero de 2024).

En relación con la PGE y su rol como rector del sistema, el Procurador Público de la Contraloría General de la República comentó que:

[...] el tener una institución que cumpla las funciones de ente rector me parece que fue un paso importante. Ahora, que esté cumpliendo con ese rol para el cual fue creado, digamos ya lleva la Procuraduría más o menos cuatro años, me parece desde su creación, creo que no ha llegado

---

<sup>20</sup> Los organismos constitucionalmente autónomos son: (i) la Junta Nacional de Justicia (JNJ); (ii) el Tribunal Constitucional (TC); (iii) la Defensoría del Pueblo; (iv) el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); (v) el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); (vi) la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), (vii) el Jurado Nacional de Elecciones (JNE); (viii) la Contraloría General de la República (CGR); la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); (ix) el Ministerio Público - Fiscalía de la Nación; (x) Fuero Militar Policial; y (xi) las universidades públicas.

a cumplir ese propósito todavía. Lo digo en términos de plenitud, no lo veo de esa manera todavía y esto porque creo que lamentablemente la institución ha estado pasando o padeciendo varios problemas que le han quitado estabilidad y le han quitado legitimidad para poder llevar adelante los procesos de reforma, de fortalecimiento del sistema de defensa jurídica del Estado [...]. (Entrevista personal sostenida el 19 de enero de 2024)

Sin perjuicio a lo mencionado, un aspecto relevante identificado en el proceso de entrevistas se sintetiza en lo comentado por el Coordinador de la Unidad de Recuperación Económica y Cooperación Internacional de la Procuraduría Pública Especializada en delitos de Corrupción, en lo que respecta a que:

[...] lo ideal es que exista la Procuraduría General del Estado, y todas las procuradurías públicas, tanto del Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, estén adscritas a esta procuraduría para tener un mejor manejo y fortalecer la defensa jurídica del Estado [...]. (Entrevista personal sostenida el 21 de enero de 2024).

#### **4.2.2. Respetto del enfoque de activación de la defensa jurídica**

Siguiendo la investigación efectuada por Alviar et. al (2006) en función de las formas de activación de la defensa jurídica, se identificó la existencia de dos enfoques: (i) el enfoque reactivo en la gestión jurídica, que se centra en resolver problemas legales después de que ocurren, lo que dispersa la atención de los funcionarios y complica la burocracia. Y, en contraste, (ii) el enfoque proactivo que se orienta en anticipar conflictos futuros y busca fortalecer la capacidad de análisis, requiriendo la contratación, formación y retención del talento en Derecho para mantener el compromiso en el servicio público.

Si bien es cierto que en relación con el ejercicio de la defensa jurídica del Estado la Constitución indica que esta debe ser llevada por los procuradores público, un aspecto de relevancia fue lo manifestado por el procurador público del Ministerio del Ambiente, cuando, respecto de la función del procurador, indicó que si bien «[...] existe una idea en el Art. 47 de la Constitución<sup>21</sup>, pero no más. Y ha sido por costumbre que la definición ha aterrizado en la idea del litigante del Estado [...]. (Entrevista personal sostenida el 18 de diciembre de 2023).

De esa manera, la idea que los procuradores públicos realizan la labor de defensa de los intereses del Estado básicamente mediante el litigio<sup>22</sup> se ha generado por la costumbre; pero costumbre o no lo que se identifica a raíz de las entrevistas realizadas es que la defensa de los

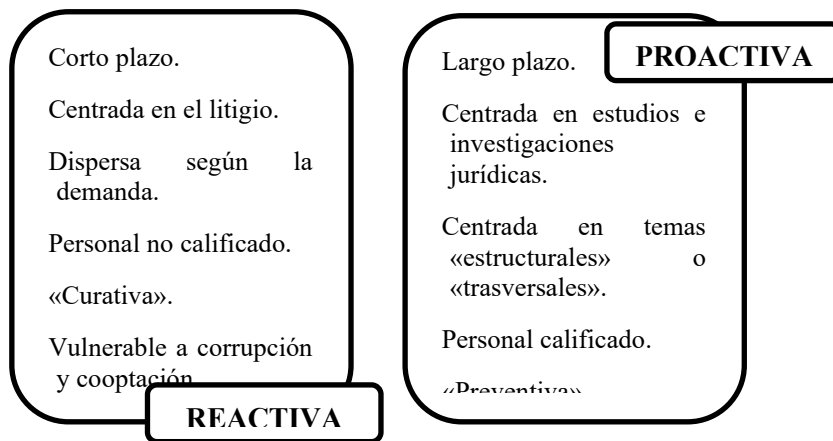
---

<sup>21</sup> Art. 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.

<sup>22</sup> Se puede entender a los procuradores públicos como litigantes de daños; es decir, de manera reactiva ejerce la defensa. Como un litigante de daños, es un abogado que representa al Estado en un proceso penal, civil o administrativo.

intereses del Estado se hace de manera reactiva<sup>23</sup>, situación evidenciada en las actuaciones de los procuradores públicos. Sobre este particular, a partir de Alviar et. al (2006) y de Carrillo y Valera (2013), se entiende que existe un consenso respecto de la necesidad de generar un sistema de defensa que pueda impulsar a las entidades públicas para que de ser litigantes reactivos transiten a ser proactivos; y en ello radica el reto, desarrollando acciones prejudiciales que permitan un mejor desempeño de la defensa del Estado (véase la Gráfico 3).

**Gráfico 3. Característica del modelo de defensa reactivo y proactivo**



Fuente: Alviar et al. (2006); Carrillo y Valera (2013).  
Elaboración propia.

En resumen, en relación con las «Condiciones organizativas de la Procuraduría General del Estado para atender al sistema de defensa jurídica del Estado», se observa lo siguiente: (i) ha habido un cambio pendular en el que inicialmente se avanzó hacia un sistema de defensa jurídica centralizado en la PGE, pero luego se produjo un retroceso normativo al excluir a los poderes Legislativo y Judicial, y a los organismos autónomos de la competencia administrativa y funcional de la PGE; (ii) entre las procuradurías públicas que están fuera del ámbito de la PGE, podría haber un problema de alineación de incentivos; (iii) en las entrevistas realizadas, varios procuradores públicos expresaron la necesidad de fortalecer la institucionalidad de la PGE para establecer un rumbo claro en el tipo de sistema de defensa que se desea implementar y avanzar sin retrocesos en ese objetivo; y, finalmente (iv), se requiere establecer un enfoque proactivo en la defensa jurídica toda vez que en esta existe una visión de largo plazo en la gestación de las estrategias de defensa; asimismo, se centra en establecer equipos de

<sup>23</sup> A excepción de las procuradurías especializadas que, por lo comentado por el actual Procurador General del Estado (e), Javier Pacheco, indicó que «[...] la función de las Procuradurías puede ser de “ataque” y/o “defensa”. En el caso de las especializadas mayormente es de «ataque», donde es el Estado el que está demandando; mientras que en las «sectoriales», «municipales» y «autónomas» realizan muchas veces las dos funciones [...]».

profesionales de alto nivel, capaces de resolver conflictos de alta visibilidad y riesgo en temas que suelen ser transversales o interdisciplinarios.

### **4.3. Bloque III. Análisis de las herramientas y/o mecanismos estratégicos para la mejora del desempeño en la defensa jurídica del Estado**

Este apartado tiene como objetivo identificar herramientas y mecanismos estratégicos que puedan optimizar el desempeño de la defensa jurídica. Para ello, se han explorado cinco componentes clave: (i) la falta de designación de procuradores, analizando la carencia de nombramientos adecuados y oportunos que afectan la eficiencia de la defensa jurídica; (ii) la capacitación, examinando la necesidad de formación continua y especializada para los procuradores con el fin de mejorar sus competencias y habilidades en la defensa del Estado; (iii) la autonomía de la procuraduría, evaluando la importancia de garantizar la independencia de la procuraduría para evitar influencias externas y asegurar una defensa jurídica imparcial y efectiva; (iv) el mecanismo de designación del Procurador General, revisando el proceso de selección y proponiendo mejoras que aseguren la transparencia y la idoneidad del candidato; y (v) los aspectos de mejora del sistema de defensa jurídica, identificando áreas específicas que requieren reformas para aumentar su eficacia y eficiencia. Cada uno de estos elementos se analiza con el fin de proponer soluciones que fortalezcan la eficiencia y eficacia de la defensa jurídica en el contexto peruano.

#### **4.3.1. Sistema de defensa, falta de designación de procuradores**

Un aspecto que las entrevistas revelaron sobre el sistema de defensa jurídico del Estado es que desde la creación de la PGE el monitoreo y seguimiento al trabajo de las distintas procuradurías públicas se ha venido efectuando de manera recurrente cada tres y seis meses. Sin embargo, al existir limitaciones en la designación de procuradores públicos, esto ha ocasionado que los procuradores existentes adquieran mayor carga debido a que son asignados en adición a sus funciones para ser procuradores en otras entidades. En ese sentido, se tiene que un grupo considerable de procuradores vienen ejerciendo en simultáneo la defensa de más de una entidad, situación que debilita la calidad y oportunidad de la defensa, y se agrava con el número excesivo de casos con que cuentan las procuradurías públicas.

#### **4.3.2. Sistema de defensa ha mejorado la capacitación**

Otro aspecto que los procuradores entrevistados han resaltado está asociado con las capacitaciones que, en mayor o menor medida, han ayudado a mejorar la calidad de la defensa.

En esta línea, el procurador público de la Municipalidad Provincial de Arequipa dijo que «[...] hay ciertas fortalezas de la procuraduría pública que han tenido a bien, por ejemplo, aunar esfuerzos por capacitar al personal de procuradurías, sobre todo en gobiernos locales y regionales a nivel nacional, eso sí nos ha ayudado muchísimo [...]» (Entrevista personal sostenida el 22 de diciembre de 2024). En tanto que el procurador público adjunto de la PCM<sup>24</sup>, mencionó que «[...] la Procuraduría General del Estado desarrolla eventos y seminarios que nos hacen a nosotros cada día tener mayor experiencia, mayor conocimiento para poder ejercer de mejor forma la defensa del estado [...]» (Entrevista personal sostenida el 20 de diciembre de 2024). En ese sentido, por lo encontrado durante el proceso de investigación se puede inferir que la PGE ha desarrollado de mejor manera el desarrollo de la capacidad profesional de los funcionarios que ejercen la labor de defensa; y si bien es bueno el desempeño de este organismo, se necesita profesionalizar aún más a los defensores públicos, como lo hacen otras agencias de la región.

#### **4.3.3. Autonomía de la procuraduría**

En las entrevistas realizadas se indagó respecto de la autonomía de la PGE. Sobre este tema, todos los procuradores entrevistados y los especialistas consultados, coincidieron en que esta característica debe ser fortalecida. En lo que concierne a los cambios necesarios para ello, la mayoría de los expertos expresaron que el derrotero sería un proceso de modificación constitucional debido a que la autonomía tiene que ser buscada en ese nivel. En esta línea, resalta la opinión del procurador público de la Contraloría General de la República, quien indicó que:

[...] la única manera de superar el problema de la institucionalidad es que la Procuraduría General se convierte en un organismo constitucionalmente autónomo, [...] es la salida al problema, ya que el Procurador General es una autoridad que cumple una función importante apolítica [...]. (Entrevista personal sostenida el 19 de diciembre de 2023)

Si bien, según el Decreto Legislativo 1326, la PGE es un organismo especializado y cuenta con autonomía funcional, también se indica que está adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; por lo tanto, la autonomía que se le asigna no es plena. Sobre esto, de acuerdo con el procurador adjunto especializado en materia hacendaria, la PGE:

[...] al estar adscrita a un ministerio no deja de contaminarse por lo político, y si se quiere hacer un trabajo técnico, en realidad a la procuraduría le corresponde estar exenta del tema político. Mientras que seamos dependientes y estemos adscritos a un ministerio siempre va a estar

---

<sup>24</sup> Quien a su vez tiene la encargatura de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana.

marcado por un tema político y si es el Ministerio de Justicia con mayor razón [...]. (Entrevista personal sostenida el 20 de diciembre de 2023)

Así también, ahondando en la importancia de la autonomía plena, el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Arequipa, señaló que:

[...] la necesidad de autonomía (es) debido a que la defensa del Estado implica que necesariamente en su momento iniciará acciones constitucionales hasta por el propio Presidente de la República; sin embargo, si el propio Presidente es el que elige, sería válido cuestionarse si en algún momento el Procurador General iniciará las acciones contrarias. Es lo que siempre se ha cuestionado, por ejemplo, a los Procuradores que estábamos por designación de los gobiernos locales, el procurador no iba a denunciar al alcalde [...]. (Entrevista personal sostenida el 22 de diciembre de 2024)

De esa manera, queda entonces demostrado que el fortalecimiento de la autonomía de la PGE es necesario. Según las entrevistas realizadas –como la efectuada al Coordinador de la Unidad de Recuperación Económica y Cooperación Internacional, de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción–, se identificó que cuando se gestaba la reforma del Sistema de Defensa del Estado, se proyectó la creación de un ente rector constitucionalmente autónomo, teniendo como un símil a la Contraloría General de la República, que ejerce la rectoría del sistema de control gubernamental. Sin embargo, como se ha expuesto, la autonomía actual es limitada. Por ello, es necesario trabajar en la realización de reformas tanto a nivel del Decreto Legislativo 1326, como a nivel constitucional en pro de consagrar la autonomía de la PGE, considerando la relevancia de esta entidad en la lucha contra la corrupción.

#### **4.3.4. Forma de designación del Procurador General**

De la misma manera que la autonomía de la PGE es crucial, también lo es la elección del Procurador General. En relación con esto, el trabajo de campo realizado reveló un consenso sobre que el actual mecanismo para designar a este funcionario no es el más adecuado. En este contexto, las observaciones recogidas indican que la forma en que se realiza la designación es cuestionable, ya que el Poder Ejecutivo no debería seguir nombrando al Procurador General debido a los posibles conflictos que pueden surgir respecto a la capacidad de este para investigar a altos funcionarios sin interferencias del poder que lo designó.

Respecto de posibles mecanismos de designación del Procurador General, aun cuando surgieron varias propuestas, no hubo consenso entre los entrevistados de la manera idónea. Por un lado, algunos buscaron empoderar a la Junta Nacional de Justicia (JNJ)<sup>25</sup>, como el ente clave

---

<sup>25</sup> Según los entrevistados, la JNJ sería una suerte de segunda mejor opción, ya que el Congreso de la República ha venido tomando decisiones más con criterio político, sin posibilidad de que la meritocracia prospere.

que dirija el proceso meritocrático. Mientras que otros refirieron que dicha responsabilidad debería recaer en una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, ya que en la creación de la Procuraduría General subyace un propósito de lucha contra dicho flagelo. Finalmente, se sugirió que el proceso de selección no debería basarse exclusivamente en criterios meritocráticos. Se propuso que, dado que el Procurador complementa la labor de la Contraloría General de la República<sup>26</sup> en el ámbito jurisdiccional, el mecanismo de designación podría ser similar al utilizado para el Contralor General del Estado, ya que ambos desempeñan funciones complementarias.

En resumen, se sostiene que la autonomía de la PGE debería ser reforzada, buscando su consagración al más alto nivel posible, como en el ámbito constitucional. Esto permitiría una mayor institucionalidad e independencia económica, facilitando las reestructuraciones necesarias para el fortalecimiento y la reorganización del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. En cuanto al mecanismo de designación del Procurador General, aunque no hay un consenso claro entre los entrevistados, se considera que, dado que el Congreso de la República presenta falencias y ha perdido legitimidad, una opción viable sería que la designación recaiga tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Es decir, se debería implementar un mecanismo similar al utilizado para elegir al Contralor de la República, en el cual el Congreso, a través de su Comisión Permanente, selecciona al Procurador General de entre una terna propuesta por el Poder Ejecutivo.

#### **4.3.5. Mejoras para el Sistema de Defensa Jurídica desde la perspectiva de los operadores y usuarios del sistema**

En relación con este tema, la sistematización de las entrevistas reveló varias ideas de los especialistas consultados. Los puntos más destacados fueron: (i) promover la expansión de la PGE, (ii) fortalecer la determinación y el cobro de la reparación civil, (iii) establecer un marco normativo que brinde soporte legal a las decisiones costo/beneficio de los procuradores públicos, (iv) implementar mecanismos para descargar la carga procesal, y (v) externalizar casos de baja a mediana complejidad. Además, se mencionaron otros aspectos en menor medida, como la necesidad de fomentar la interoperabilidad entre los sistemas clave utilizados por los procuradores para la defensa jurídica, por ejemplo, el acceso a consultas en la SUNARP y/o RENIEC.

---

<sup>26</sup> La Contraloría General de la República defiende los intereses del Estado a nivel administrativo.

En relación con el impulso al proceso de expansión de la PGE, los especialistas entrevistados señalaron que dicho aspecto es fundamental para garantizar que todos los procuradores públicos a nivel nacional operen bajo un mismo marco organizativo, donde dependan funcional y administrativamente de una única institución. Además, dentro de este proceso de expansión, es esencial completar las designaciones de los procuradores públicos, ya que el actual exceso de encargaturas afecta en forma negativa la calidad de la defensa jurídica.

Otro aspecto por mejorar es el fortalecimiento de los mecanismos para determinar y cobrar la reparación civil. Los especialistas destacaron la necesidad de establecer y reforzar áreas de ejecución coactiva en todas las procuradurías para gestionar el cobro de reparación civil, dado que existen montos pendientes por cobrar en todas ellas. También se señaló la importancia de la cuantificación previa de la reparación civil durante el proceso de defensa, ya sea en el ámbito judicial o extrajudicial. En este sentido, el procurador público del Ministerio del Ambiente destacó que la PGE carece de un manual, directrices o instructivos específicos para la cuantificación de la reparación civil según el tipo de delito, dejándola a criterio del juez, aunque la existencia del daño es sustentada por la defensa.

El tercer aspecto se refiere a la creación de un marco normativo que respalde legalmente las decisiones costo/beneficio que tomen los procuradores públicos. Este punto está relacionado con la necesidad de evitar la acumulación de casos y el escaso personal legal disponible para atenderlos. Se sugiere que, como parte de la estrategia de litigio, se elaboren lineamientos y directrices generales para guiar el uso del análisis costo/beneficio al decidir si intervenir en la defensa jurídica. Además, es necesario fomentar un mayor acercamiento entre la PGE y las diversas procuradurías públicas, asegurando que las consultas se resuelvan en plazos breves o, en su defecto, en tiempos óptimos para los procesos de defensa en curso.

En el cuarto punto, los expertos propusieron varias mejoras relacionadas con la implementación de mecanismos para aliviar la carga procesal. Una idea destacada fue permitir que el demandado opte por un «pronto pago» con tasas de descuento bajas, lo que incentivaría a los demandados a aprovechar este beneficio; esto ayudaría a descongestionar tanto el sistema de defensa como el sistema judicial. Otra propuesta, aplicable en procesos penales, es fomentar las conclusiones anticipadas, lo que permitiría finalizar los casos sin prolongarlos durante años. También se sugirió mejorar la regulación para el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, lo cual requeriría modificar el Decreto Legislativo 1326, su reglamento y otros textos legales. Casi para finalizar, se planteó aumentar la rigidez para acceder al órgano

jurisdiccional, lo que reduciría la cantidad de procesos en la procuraduría, ya que muchos casos resueltos en la vía administrativa no llegarían al fuero jurisdiccional como contenciosos administrativos por parte de los afectados.

Por último, se sugiere mejorar el SADJE mediante la externalización de casos de baja a mediana complejidad. En este sentido, es importante establecer criterios claros para identificar correctamente estos casos, como considerar el nivel de importancia, la trascendencia, y el grado de reproche penal asociado a la conducta señalada. La idea central es que los abogados del Estado se concentren en donde realmente se justifique su intervención, mientras que los casos más simples puedan ser delegados a otra instancia pública o incluso al sector privado, dado que las condiciones actuales no son adecuadas para la defensa jurídica, más aun considerando el capital profesional limitado disponible.

#### **4.4. Árbol de problemas**

La investigación realizada ha permitido identificar múltiples problemas que en menor o mayor medida afectan a la defensa jurídica. Por ello, con el fin de sistematizar y organizar temáticamente los mismos, se elaboró un árbol de problemas a partir de las situaciones identificadas. Cabe precisar que Ortegón et al. (2015) indicaron que el proceso de planificación nace con la percepción de una situación problemática y la motivación para solucionarla, por lo que es relevante la realización del árbol de problemas.

La metodología utilizada para identificar de manera sistemática la problemática se conoce como marco lógico, y la herramienta empleada para su identificación temática y categórica es el árbol de problemas. Este proceso comienza con la identificación de los involucrados, que en este caso son los operadores del SADJE, incluyendo las procuradurías públicas, la PGE, y, de forma indirecta, las entidades de la administración pública. Se analizan las necesidades, falencias y situaciones que surgen en la actuación de estos involucrados, cuyos resultados han sido documentados en informes de gestión, planes estratégicos y operativos, memorias institucionales e informes de las direcciones de la PGE, que impactan en la defensa jurídica en su conjunto.

Los problemas identificados se presentan como causas directas e indirectas que afectan el desempeño del SADJE, una problemática que requiere atención no solo por parte de la PGE, sino también del Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, el Gobierno en funciones, la academia y la sociedad en general.

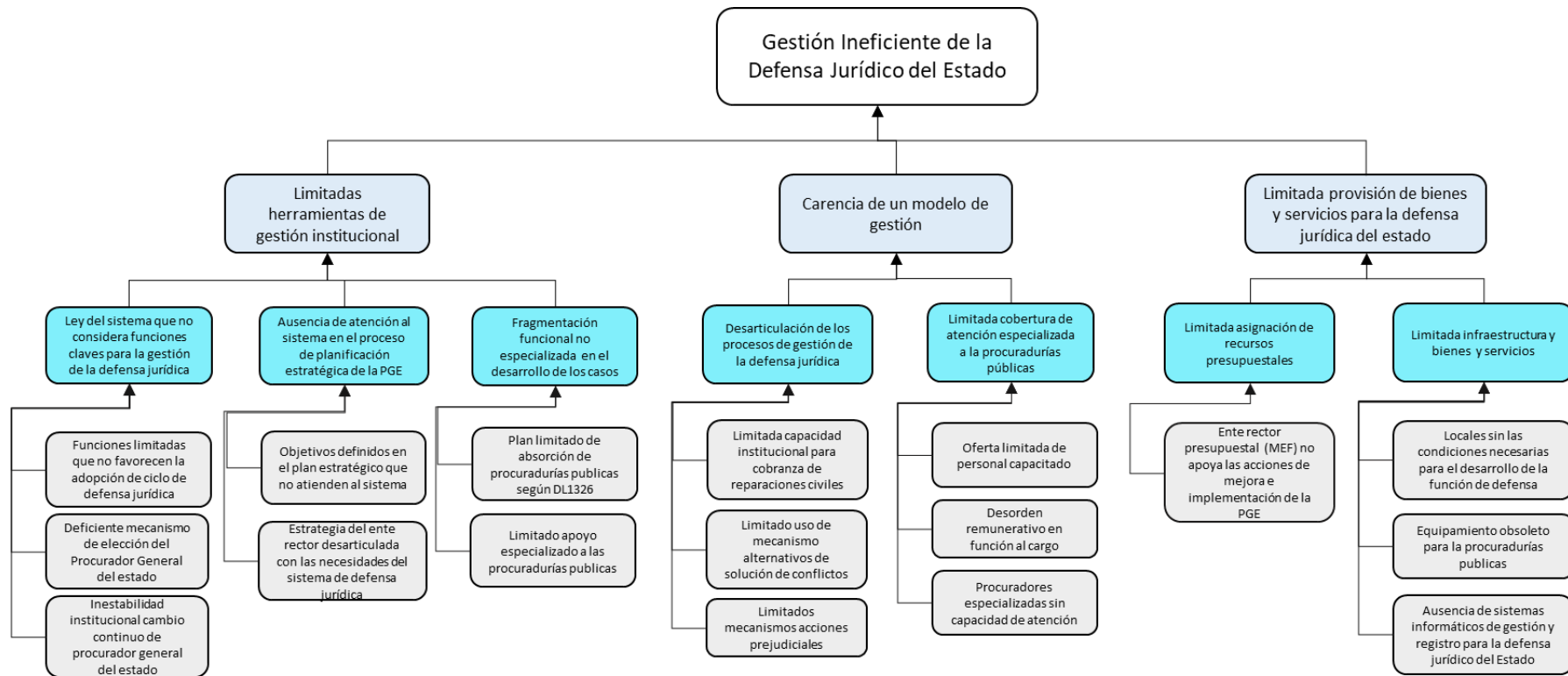
Como problemas directos se hallaron: (i) limitadas herramientas de gestión institucional, (ii) carencia de un modelo de gestión, y (iii) una limitada provisión de bienes y servicios para la defensa jurídica del Estado. Estos problemas directos que afectan el desempeño de la defensa jurídica son causados por situaciones que, a la fecha, no han sido resueltas ni atendidas por los tomadores de decisión de la PGE como ente rector del SADJE. La estructura del árbol en su conjunto se puede visualizar en la Gráfico 4.

#### **4.5. Propuesta de modelo de gestión**

Al crear una entidad y asignarle funciones, es esencial que estas sean adecuadas para alcanzar sus objetivos. No obstante, durante la implementación de políticas o acciones públicas, suelen surgir aspectos de mejora no previstos inicialmente, lo que requiere buscar soluciones a estos desafíos. En el caso de la PGE, las áreas de mejora se enfocan en alcanzar un desempeño eficiente e integrado del SADJE.

Según lo explicado por Felcman (2015), los modelos de gestión son una combinación de elementos que una organización utiliza para alcanzar objetivos destinados a satisfacer necesidades. Estos elementos incluyen: (i) tecnologías centrales y de gestión que (ii) transforman recursos disponibles en productos y/o servicios para satisfacer los fines de la entidad; todo este proceso se efectúa teniendo en cuenta (iii) el sistema social idiosincrático. Por lo tanto, se puede inferir un modelo de gestión brinda a nivel conceptual, una manera de cumplir con los objetivos mediante la identificación de fases o procesos necesarios que, en conjunto, permitirán articular los recursos disponibles, tanto técnicos, humanos como económicos, para la consecución de los objetivos planteados.

Gráfico 4. Árbol de problemas del SADJE



Elaboración propia.

#### 4.5.1. Pilares del modelo de gestión

La propuesta de modelo de gestión se basa en dos pilares fundamentales:

**La cadena de valor público:** Se refiere a los cambios que ocurren en cada etapa de los procesos de gestión pública, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y productos, hasta alcanzar los resultados. Estos deben estar orientados a mejorar la satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y logrando la mayor eficiencia posible al menor costo

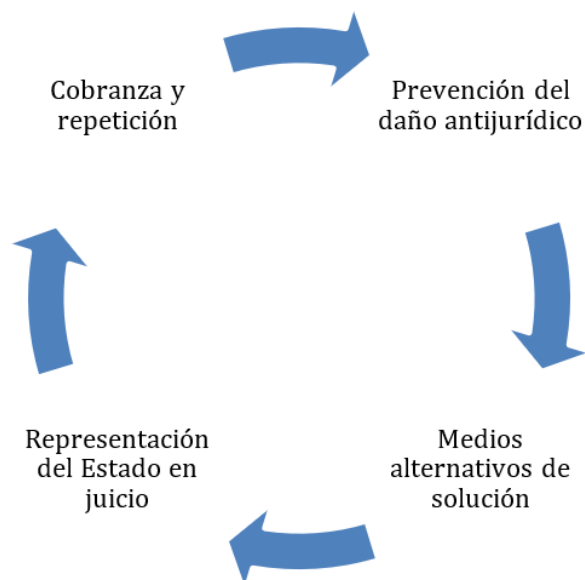
La cadena de valor público debe permitir establecer objetivos claros y coherentes, asignar y reasignar recursos presupuestales, desarrollar y optimizar los procesos de producción de servicios, organizar y reorganizar competencias y funciones, y crear un sistema de indicadores de desempeño y resultados.

**La gestión del cambio:** Se basa en los principios de gobierno abierto, gobierno electrónico y gobierno institucional, que promueven mayor transparencia, participación, uso intensivo de las TIC, coordinación y cooperación, y fomentan un cambio cultural para alcanzar objetivos. Para implementar la gestión del cambio, se sigue un ciclo que comienza con políticas y planificación claras, el establecimiento de un presupuesto basado en resultados, la inclusión de la gestión por procesos y una organización institucional adecuada, la consolidación de un servicio civil meritocrático, y la realización de seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento.

#### 4.5.2. Ciclo de defensa jurídica propuesto

El ciclo de defensa jurídica propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que viene siendo utilizado por diferentes agencias de defensa (Grafe & Strazza, 2014), puede verse en la Gráfico 5.

Gráfico 5. Ciclo de defensa jurídica



Fuente: Grafe y Strazza (2014).

Para el caso peruano, se propone la implementación del modelo con una quinta fase adicional, centrada en la gestión del conocimiento, la cual debe integrarse de manera transversal a lo largo de todo el ciclo. De este modo, las fases se estructurarían de la siguiente manera:

##### 4.5.2.1. Fase 1: prevención del daño antijurídico

La prevención del daño se inscribe en una serie de acciones preventivas de asesoramiento legal, cuyo objetivo es evitar perjuicios antijurídicos al Estado, derivados de la ejecución de actos administrativos que lesionen sus intereses, ya sea por acción u omisión. En esta etapa, se busca promover prácticas que impidan que las actuaciones del Estado den lugar a demandas exitosas en su contra, con el fin de limitar el número de casos que sobrecargan el sistema debido a la insuficiencia de personal.

##### 4.5.2.2. Fase 2: medios alternativos de solución

Uno de los métodos alternativos de resolución de conflictos más prevalentes es la conciliación. Esta fase del ciclo tiene como objetivo evitar la resolución de disputas de manera costosa en los tribunales de justicia, sustituyéndola por procedimientos amistosos y dialogantes. Sin

embargo, según Grafe y Strazza (2014), estos procedimientos de mediación en Perú aún son relativamente poco empleados. Esto representa una oportunidad significativa para reducir los costos asociados a casos que podrían resolverse desfavorablemente para el Estado en sede judicial, además de permitir que la fuerza laboral especializada se concentre en casos de mayor impacto e importancia estratégica.

#### ***4.5.2.3. Fase 3: representación del Estado en juicio***

Esta etapa comprende dos momentos: en primer lugar, se abordan los aspectos preparatorios de las estrategias de defensa de los intereses del Estado, lo cual exige una elevada competencia técnica por parte de los abogados y el uso de herramientas que permitan aprovechar el conocimiento acumulado. En segundo lugar, se lleva a cabo la personación, mediante la intervención de los abogados en el proceso judicial, lo que incluye la elaboración de escritos conforme a los procedimientos y trámites judiciales, en alineación con las estrategias de defensa establecidas.

#### ***4.5.2.4. Fase 4: cobranza y repetición***

En esta etapa, es esencial gestionar el cobro o el pago derivado de las decisiones judiciales y llevar a cabo la ejecución de la sentencia definitiva, ya sea favorable o no. Es crucial manejar adecuadamente la cobranza y los pagos, ya que, en casos de demandas exitosas contra el Estado, los pagos por intereses y mora pueden llegar a duplicar el monto de las pretensiones. Además, si el Estado es el demandante, una acción cautelar mal ejecutada puede hacer que todo el proceso de recuperación de bienes quede invalidado.

#### ***4.5.2.5. Fase 5: Transversal - gestión del conocimiento***

En esta etapa, que se lleva a cabo de manera transversal a lo largo de todo el ciclo, se subraya la relevancia del conocimiento como un componente esencial para la gestión de cualquier tipo de organización, con un impacto aún más notable en la gestión pública. Una adecuada gestión del conocimiento facilita el acceso a información crítica sobre los recursos necesarios para realizar el trabajo de manera más eficiente. Asimismo, la experiencia documentada dentro de una entidad u organización puede ser aprovechada para optimizar procesos y servicios

En consecuencia, teniendo en cuenta la situación actual del SADJE, la toma de decisiones informada permitiría iniciar un ciclo de mejora continua en el contexto peruano. Además, esta práctica ya ha sido implementada en la gestión pública y la defensa jurídica a nivel internacional en países como Ecuador, Colombia y Chile. Por lo tanto, su adopción en el

SADJE sería estratégica, considerando las limitaciones de recursos públicos y el impacto positivo que tendría en la toma de decisiones.

#### **4.5.3. Análisis de implementación del ciclo de defensa en agencias de la región latinoamericana**

El BID ha realizado investigaciones sobre el ciclo de defensa jurídica con el objetivo de enfocar eficientemente los recursos públicos y mejorar la defensa jurídica de los Estados. Estas investigaciones aplicadas en buenas prácticas han sido desarrolladas e implementadas en agencias de varios países, destacando los casos de Colombia y Ecuador. En Ecuador, se está llevando a cabo el Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIT), a cargo de su procuraduría. En Colombia, se implementó con éxito la ANDJE, que ha logrado cambios significativos y trascendentales en el fortalecimiento de sus sistemas de defensa jurídica en los últimos 10 años. Esta evolución ha permitido a Colombia obtener mejores resultados en sus intervenciones, reducir el número de casos y aumentar la eficiencia en la resolución de disputas judiciales, todo ello con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales.

Las experiencias internacionales para la PGE, que lidera el SADJE en el país, son una referencia importante para desarrollar su propio modelo de gestión o asimilar el propuesto por el BID, para alinear el marco normativo y la manera de gestionarse y/o organizarse.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (Grafe & Strazza, 2014), el ciclo de defensa jurídica permite identificar los procesos clave que deben abordar las agencias estatales de defensa para actuar eficientemente en este ámbito. No obstante, cada país posee una legislación única y restrictiva. En el caso peruano, aun cuando no tiene un modelo de gestión específico, existe un modelo funcional básico con una estructura organizacional alineada a las funciones definidas en la ley de defensa jurídica, el cual aún no alcanza niveles óptimos de eficiencia.

Por lo tanto, la adopción de un modelo de gestión permitirá a la PGE de Perú orientar sus acciones hacia el logro de sus objetivos como sistema y cumplir sus funciones como ente rector. Esto ayudaría a mitigar el crecimiento excesivo de casos y a reorientarlos según el ciclo de la defensa jurídica, brindando mayor apoyo en las fases que lo requieran para mejorar los indicadores de desempeño, al tiempo que se filtran los casos que distraen las capacidades operativas disponibles.

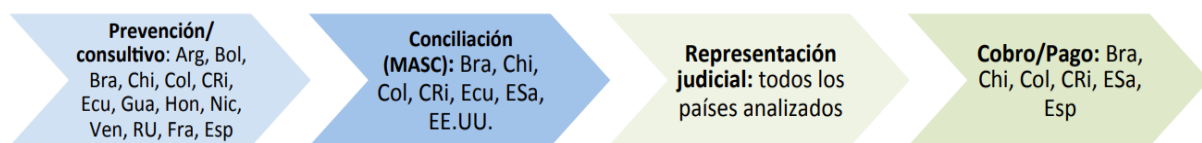
Las agencias de defensa se han organizado y creado la Asociación Latinoamericana de Abogacías y Procuradurías de Estado (ALAP), las cuales, mediante la cooperación académica

e interinstitucional, comparten la posibilidad de conocer las buenas prácticas de gestión internacional y cómo sus miembros se modernizan y organizan para cumplir sus roles. El Perú es país miembro de esta organización.

#### 4.5.4. Países que implementaron el ciclo de defensa jurídica

Defender a un Estado va más allá de simplemente representarlo en un tribunal, ya sea como demandante o demandado, en favor o en contra de los intereses públicos. Esta función abarca una serie de acciones tanto previas como posteriores que buscan lograr resultados favorables para el Estado. La eficacia de estos resultados varía según cómo cada agencia de defensa implemente sus estrategias. En la Gráfico 6 puede verse cómo diversos países han adoptado y desarrollado las distintas etapas de la defensa jurídica del Estado.

#### Gráfico 5. Intervención en las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica



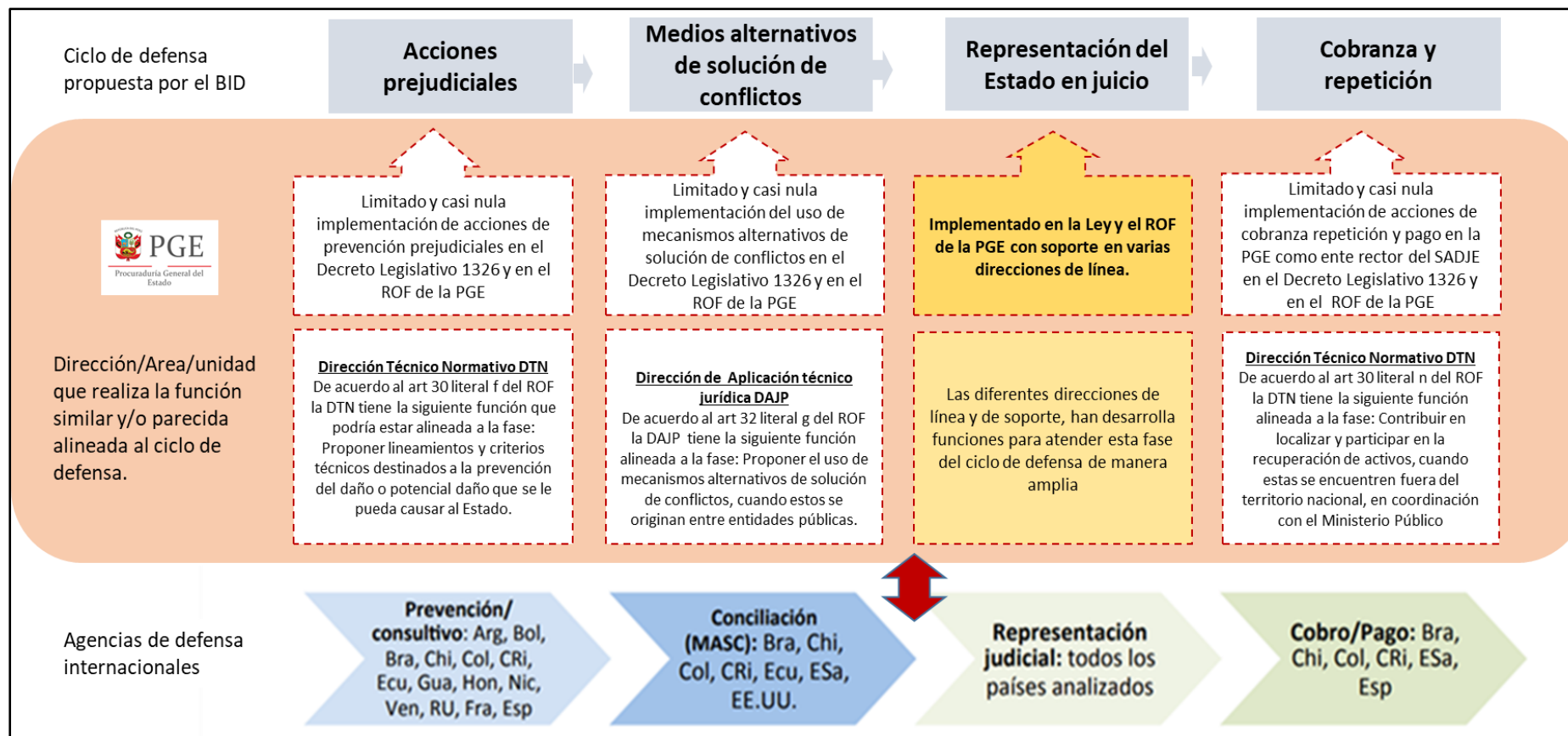
Fuente: Grafe y Strazza (2014).

Para el caso de Perú, de la revisión del marco normativo y documentos de gestión, se advierte que no se contemplan funciones que sean ejecutadas por direcciones áreas y/o unidades de la PGE de manera expresa para cada una de las fases recogidas en el modelo del BID, por lo que conocer las limitaciones de las normas nacionales permitirá hacer un inventario de propuestas y una hoja de ruta para la implementación del modelo de gestión por la PGE.

De acuerdo con lo visionado en el Gráfico 6, puede concluirse que de las cuatro fases consideradas en el ciclo de defensa propuesto por el BID, las normas nacionales solo han considerado funciones relacionadas con la representación jurídica (Fase 3); siendo necesario que la PGE –como ente rector del SADJE– desarrolle a nivel normativo las fases no contempladas mediante un proceso de modernización, que incluya cambios organizativos y un reconocimiento expreso en las funciones para concretar un ciclo de defensa de cuatro fases, implementado por muchas agencias de la región latinoamericana.

Como puede apreciarse en la Gráfico 7, los resultados de implementación de funciones en las normas nacionales sobre aspectos del ciclo de defensa son limitados y/o casi nulos, situación que implica una mirada diferente de los tomadores de decisiones del sistema para resolver la crisis operativa en la que se encuentra.

**Gráfico 7. Avances en la implementación del ciclo de defensa en el Perú**



Fuente: Grafe y Strazza (2014).  
Elaboración propia

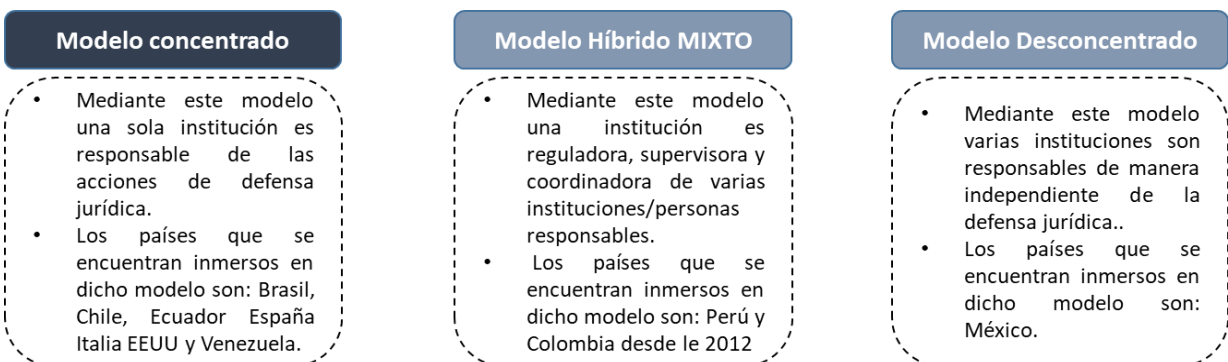
#### 4.5.5. Modelo de organización para el SADJE dirigido por la PGE

Aunque los modelos de organización de la defensa jurídica del Estado varían entre países, lo que dificulta en parte su comparación, hay elementos como la estructura orgánica, el despliegue de atención, las herramientas de defensa y el ciclo de defensa jurídica que han sido analizados y comparados en diversas investigaciones. Un ejemplo de ello es el trabajo de Grafe y Strazza (2014), quienes clasificaron los sistemas de defensa jurídica en tres modelos organizativos: centralizado, mixto y descentralizado.

Los diferentes modelos se compararán en función de aspectos variados. La evaluación de los modelos institucionales desde el punto de vista de su concentración funcional y cómo se organizan las agencias de defensa de un país y cómo se desarrolla el proceso de articulación con otras entidades, permitirá extraer conclusiones de cómo gestionar la defensa. Esto puede observarse en la Gráfico 8.

De acuerdo con criterios vertidos por los autores, el modelo organizacional del sistema peruano es el híbrido, ya que la PGE realiza una función reguladora, supervisora y coordinadora. Este tipo de organización híbrida se ha desarrollado en el país de manera exitosa en múltiples instituciones como, por ejemplo, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), etc.; por lo que desde el punto de vista de los autores de esta investigación es la adecuada para implementar en el SADJE.

#### Gráfico 6. Modelos de defensa jurídica del Estado

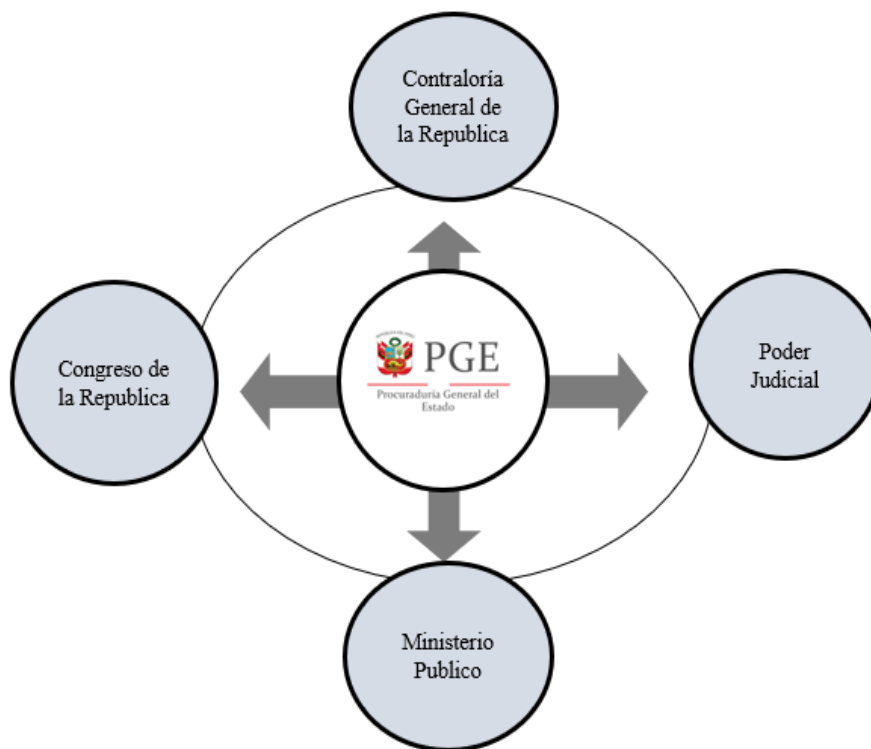


Fuente: ANDJE (2012).

#### 4.5.6. Articulación institucional de actores gubernamentales de la defensa jurídica del Estado

Las instituciones y/o actores gubernamentales relacionados en forma directa con el desarrollo de la defensa jurídica del Estado y la lucha contra la corrupción, son: el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República; y de modo indirecto, el Congreso de la República. Como se puede apreciar en el Gráfico 9, en la actualidad el trabajo coordinado con las referidas instituciones es limitado, por lo que debe reformularse para eliminar cuellos de botella y costos transaccionales.

Gráfico 7. Red de actores gubernamentales vinculados al SADJE



Elaboración propia.

#### 4.5.7. Propuesta de desconcentración nacional

Como ente rector del SADJE, la PGE tiene la responsabilidad, según el Decreto Legislativo 1326, de atender a las procuradurías públicas en todos los niveles de gobierno a nivel nacional, conforme lo establece el Art. 2 de dicha norma. En este contexto, la relación administrativa y funcional entre la PGE y las procuradurías públicas implica la obligación de proporcionar los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos. En tal sentido, la atención de la PGE a estos territorios se realizará de manera desconcentrada, lo que implica el desarrollo de sedes

operativas encargadas de atender las necesidades administrativas de las procuradurías públicas regionales y municipales, con el fin de fortalecer sus capacidades de defensa y operativas.

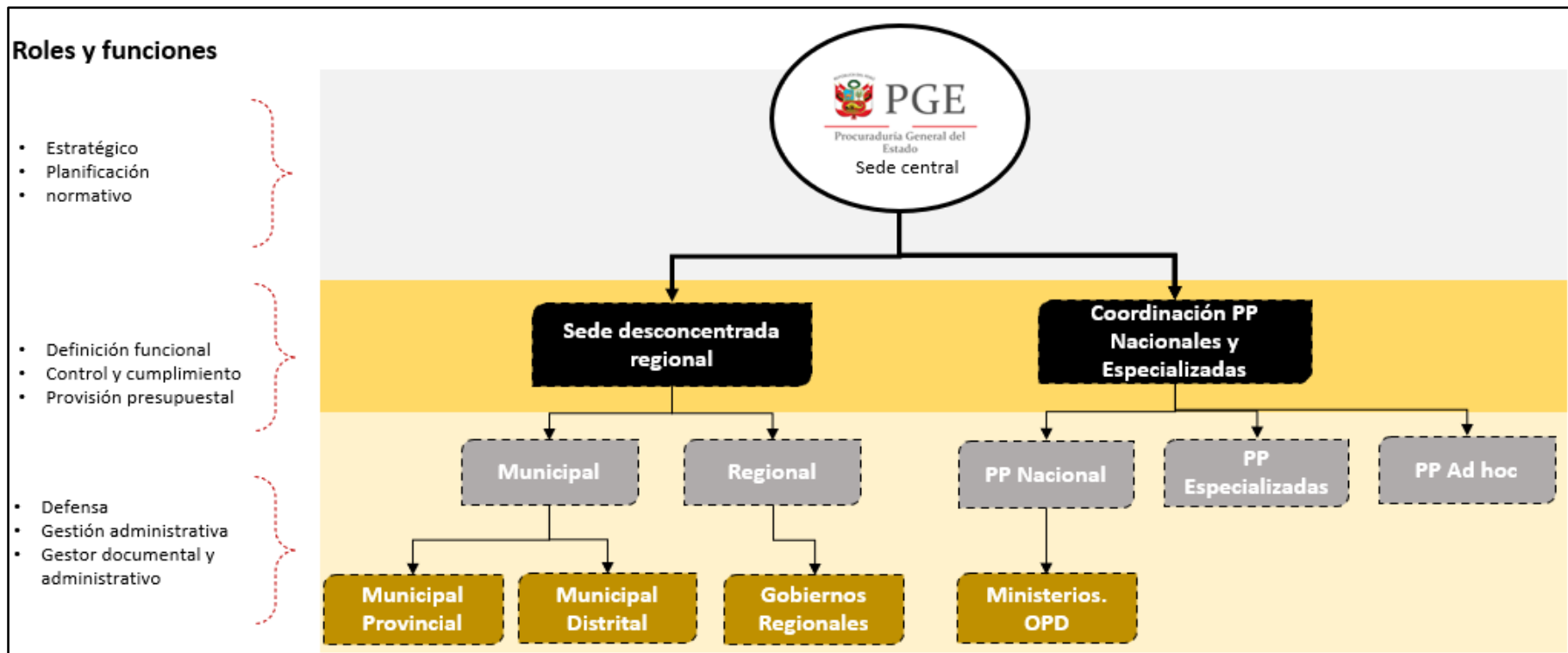
La desconcentración de la PGE en sus sedes regionales se limitará a funciones operativas y de control, mientras que las funciones estratégicas, normativas y técnicas quedarán reservadas exclusivamente para la sede central. Esto se hace con el propósito de garantizar un uso eficiente de los recursos públicos. En el Gráfico 10, se presenta la propuesta de la desconcentración de la PGE.

#### **4.5.8. Funciones nuevas como propuesta de mejora del ROF de la PGE**

Con el fin de mejorar el accionar de la PGE, se identificó una serie de funciones y/o buenas prácticas que pueden mejorar el cumplimiento de sus objetivos y de los operadores del SADJE, así como apoyar en la reducción de casos si estos se aplican de manera organizada y ordenada. En el Gráfico 11, se muestran algunas funciones y/o acciones realizadas en otras agencias de defensa jurídica del Estado, que deberán ser analizadas por las direcciones de la PGE, con el fin de evaluar su implementación.

La incorporación de funciones nuevas en la Ley y/o ROF de la PGE, implica la creación de direcciones, áreas y/o unidades funcionales que tengan la función específica, por ejemplo, de mejorar la recaudación y pago; o desarrollar una Dirección de Recaudación y Cobranza, como órgano de línea que dé soporte a las procuradurías públicas a nivel nacional, ya que estas no cuentan con equipos especializados de cobranzas. De igual manera, una Dirección de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), que ayudaría a filtrar los casos con la implementación de medidas de conciliación y negociación, tal como ocurre con agencias de la región que han conseguido grandes resultados en este aspecto.

**Gráfico 80. Propuesta de desconcentración**



Elaboración propia.

**Gráfico SEQ Gráfico \\* ARABIC 91. Funciones nuevas para mejorar el BOE de la DCE**



Elaboración propia.

#### 4.6. Aspectos complementarios para implementar la propuesta de modelo de gestión

La implementación del modelo de gestión requiere una serie de arreglos institucionales que incorpore funciones nuevas no contempladas, situación que implica a su vez modificaciones a la estructura orgánica de la PGE, por lo que amerita cambios en su ley de creación y reglamento. De igual manera, hay aspectos relacionados con la independencia para la gestión de la PGE, vinculados con la institucionalidad y la elección del Procurador General del Estado, y que requerirían cambios constitucionales. Esto, con el fin el SADJE sea reconocida como un OCA, tal como ocurre con la CGR, la SBS, la JNJ y el BCRP, entre otras instituciones.

En la actualidad, la PGE ha mostrado ser una institución con una fragilidad notable, ya que, desde que empezó a funcionar hasta hoy, ha tenido tres titulares interinos en un lapso de 36 meses, a pesar de que la ley estipula que el Procurador General del Estado debería ocupar el cargo por cinco años. Esta falta de estabilidad institucional y de reconocimiento político y social refuerza los hallazgos de la investigación basada en entrevistas a expertos en defensa jurídica del Estado. Además, evidencia que las instituciones con autonomía constitucional, dado el tipo de servicio público que prestan en la defensa jurídica del Estado, necesitan características más robustas. Una mayor independencia en estas instituciones podría fortalecer la lucha contra la corrupción y garantizar que los recursos públicos, destinados actualmente al

pago de reparaciones al Estado y a la recuperación de fondos no cobrados, se utilicen en acciones públicas que beneficien a los peruanos más vulnerables.

Al comparar el funcionamiento de los poderes del Estado, se observa que los OCA emanan de la Constitución, el documento supremo del país que les otorga independencia, lo que se traduce en una supremacía de sus competencias que no puede ser invalidada ni invadida por otros organismos públicos. En este contexto, al referirse a la separación de poderes establecida en el Artículo 43 de la Constitución Política de 1993, el Tribunal Constitucional (TC) ha afirmado que los OCA no son superiores a los poderes tradicionales del Estado ni a otros OCA; sin embargo, tampoco están subordinados a ellos, ya que son autónomos e independientes. Así, sus relaciones se desarrollan en un marco de equivalencia, coordinación, cooperación y equilibrio o autolimitación mutua (sentencia en el Expediente 004-2004-AI/TC, 2004, fundamento 33; sentencia en el Expediente 0004-2004-CC/TC, 2004, fundamentos 12 y 13). Este nivel de independencia es el que debería alcanzar la PGE, dado que la función que desempeña es altamente especializada, técnica y única.

#### **4.6.1. Desarrollo de arreglos complementarios para la viabilidad el modelo de gestión**

**a. Mecanismo para elegir al Procurador General del Estado:** La figura del Procurador General del Estado está siendo objeto de cuestionamientos continuos, lo cual dificulta el proceso de fortalecimiento institucional y la reestructuración del sistema de justicia. Esta situación requiere un análisis detallado para identificar alternativas que permitan establecer un sistema que cumpla eficazmente con su propósito primordial: salvaguardar los intereses nacionales por encima de las posiciones y jerarquías de los funcionarios públicos. En este sentido, la opción de una elección por parte del Congreso se presenta como la más prometedora y capaz de conferir mayor solidez institucional al cargo de Procurador General del Estado que debería ser designado por la Comisión Permanente del Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo, por un periodo de siete años, siendo el funcionario de mayor rango del Sistema, y que gozaría de los mismos derechos, prerrogativas y preeminencias propias de un ministro de Estado.

**b. Revisión de la estructura actual de la PGE para su adecuación:** Es esencial realizar un diagnóstico exhaustivo de la situación operativa de la Procuraduría General del Estado, en términos de recursos humanos, técnicos y presupuestarios, y con el fin de determinar si la estructura vigente facilita el cumplimiento de sus objetivos. Además, se debe evaluar, utilizando el modelo de gestión del ciclo de defensa jurídica propuesto por el BID, si la

actual organización de la PGE posee los elementos necesarios para una gestión adecuada o si requiere la implementación de mecanismos y herramientas administrativas y legales adicionales para mejorar su eficacia y eficiencia en la defensa jurídica, áreas en las que actualmente presenta deficiencias.

Otro aspecto crucial es evaluar la gestión desde una perspectiva sistémica en lugar de meramente organizacional. Esto implica establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que permita monitorear y evaluar si los recursos se están transformando en productos que satisfacen las demandas ciudadanas, y si la defensa de los intereses del Estado se está logrando con eficiencia, economía, pertinencia y eficacia.

- c. Asignación presupuestal:** Los cambios necesarios para mejorar la eficiencia requieren una asignación presupuestal adecuada para maximizar los resultados y productos esperados. Es decir, el presupuesto debe formularse en función de los objetivos establecidos en los planes. En la actualidad, los recursos provenientes de las reparaciones civiles, que solían estar destinados al proceso de reestructuración del sistema, han sido absorbidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esta situación debería resolverse si se asignan los recursos necesarios para alcanzar los objetivos del sistema, algo que en la actualidad no está ocurriendo. La PGE enfrenta grandes limitaciones para implementar los cambios requeridos por la Ley, así como para contar con una fuerza laboral mínima de abogados que pueda manejar el creciente número de casos.
- d. Reformas normativas:** Para lograr eficacia en la función pública, las instituciones deben contar con una estructura legal y técnica que facilite el cumplimiento de sus objetivos fundamentales. En el ámbito de la defensa jurídica, estos instrumentos definen cómo debe llevarse a cabo la protección del Estado. Se asume que el legislador que crea una acción o servicio público espera que quien dirija la entidad, en este caso, la PGE como ente rector de la defensa jurídica, tenga la capacidad de implementar las medidas necesarias para abordar en forma adecuada los problemas públicos. Si tales necesidades no están contempladas en la ley de creación, reglamentos o directrices de gestión, deben realizarse los ajustes necesarios. La Ley de Modernización del Estado (Ley 27658) establece los mecanismos para que los responsables puedan hacer estos cambios y asegurar que todos los operadores del sistema dispongan de las condiciones mínimas para cumplir con sus roles y funciones.
- e. Identificación de brechas en el servicio:** No es posible asignar recursos de modo adecuado sin primero reconocer las problemáticas y necesidades de un servicio público. Las entidades

encargadas de abordar problemas públicos deben identificar y reconocer las brechas existentes como metas a lograr para resolver los problemas en un plazo razonable, siempre que se faciliten los recursos financieros, técnicos y legales necesarios. Por ello, es muy importante que las necesidades del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, tal como las identifica la PGE y esta investigación, sean reconocidas como brechas a abordar por el sistema de justicia. Esto incluye la contratación de personal (abogados) para manejar los casos y evitar impactos negativos en el presupuesto nacional debido a reparaciones civiles por falta de atención. A la fecha, ni la PGE ni el MINJUSDH reconocen en sus instrumentos de gestión estas brechas identificadas, lo que dificulta la planificación, establecimiento de metas y su evaluación. Los objetivos estratégicos de la PGE y su plan operativo no incorporan mejoras en la capacidad operativa ni en los servicios de los operadores del sistema, ni abordan la reducción de la carga de casos por abogado, a pesar de ser uno de los principales problemas del SADJE. Los objetivos establecidos carecen de urgencia y compromiso, y se cuantifican solo a nivel de entidad, no como ente rector del SADJE, a diferencia de otros entes rectores y agencias de defensa jurídica en el Perú y en otros países.

**f. Meritocracia como modelo operativo:** La meritocracia es un pilar de la nueva organización de la PGE e implica que los cargos públicos deben ser asignados en función de los méritos de los candidatos y no de factores externos a su currículum, como influencia o contactos. Por ello, se propone desarrollar una carrera especializada en defensa jurídica del Estado, que garantice que los procuradores posean las competencias profesionales, técnicas y conceptuales necesarias para proteger los intereses del Estado peruano; y fomentar la igualdad de oportunidades en los procesos de selección mediante la definición de un perfil profesional adecuado y coherente con las necesidades del SADJE.

**g. Análisis de impacto regulatorio de la propuesta:** Aun cuando empíricamente se conoce que los arreglos institucionales propuestos que vienen siendo implementados en países como Colombia, Ecuador y Chile han mejorado su calidad de servicio, se considera que, para el caso peruano, los tomadores de decisiones deberán ejecutar un análisis complementario de impacto regulatorio en vista que la propuesta implica cambios normativos por la implementación de nuevas funciones del sistema. De esta manera, se determinará de forma más exacta los ahorros generados al erario nacional, la mejora en la gestión de la defensa jurídica y, por ende, el incremento del bienestar en la ciudadanía.

## Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones

1. Las condiciones actuales para los operadores del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, no son adecuadas para satisfacer las necesidades de defensa jurídica del país, porque no cuentan con un modelo de gestión que oriente la actuación jurídica de la defensa del Estado de manera estratégica y que permita establecer con un alto grado de certidumbre las necesidades reales del SADJE referidos a personal, infraestructura tecnológica y equipamiento etc.
2. La carga de trabajo para los operadores del SADJE es excesiva, con una ratio de 591 casos por abogado, lo que impide una gestión eficiente de los casos asignados. Además, tanto la PGE como el MINJUSDH no han establecido en sus documentos de gestión objetivos y acciones específicas para mejorar la capacidad operativa de los operadores del sistema.
3. Los esfuerzos de la PGE para mejorar el sistema han sido insuficientes, centrandose en fortalecer su propia actuación en lugar de asumir plenamente su rol de ente rector. Las acciones realizadas son en gran parte similares a las del antiguo consejo de defensa jurídica, y, según los expertos consultados, no se observa un cambio significativo en la gestión de la PGE.
4. La PGE no ha logrado consolidar su institucionalidad a nivel social y político, como lo demuestra el hecho de que ha tenido tres procuradores en tres años, a pesar de que la ley estipula un periodo de cinco años para el cargo. Esta inestabilidad, junto con la falta de capacidad organizativa, subraya la necesidad de una nueva estructura organizativa que otorgue mayor solidez institucional a la entidad y la haga independiente del Poder Ejecutivo, evitando la influencia política que podría cuestionar su desempeño. El modelo organizativo propuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, Ley 29158) para los OCA encaja con las características de la PGE, dado que es un organismo especializado con una función específica.
5. La PGE no dispone de herramientas que definan con claridad la implementación de un modelo de gestión para abordar los problemas identificados en el SADJE.
6. La administración actual no ha integrado la defensa jurídica dentro de la política general, a pesar de las serias limitaciones en su desempeño y gestión. Mientras las fuerzas políticas y

sociales no reconozcan la importancia de la defensa jurídica y el papel de la PGE como ente rector del SADJE, se perjudica un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción, ya que son los procuradores quienes presentan demandas contra quienes dañan los intereses del país y defienden al Estado cuando es demandado.

## **5.2. Recomendaciones**

1. Declarar en emergencia al SADJE y regular de manera urgente su proceso de reforma para contrarrestar la profunda crisis que enfrenta en la gestión de la defensa jurídica. Esto implica proporcionar las capacidades operativas y logísticas necesarias a las procuradurías públicas a nivel nacional, teniendo en cuenta las limitaciones existentes en todos los tipos de procuradurías y la elevada carga procesal que enfrentan. Esta medida busca llamar la atención de la sociedad civil y las fuerzas políticas sobre la situación del SADJE, de manera similar a cómo se ha abordado la emergencia en el sistema de salud, la emergencia agropecuaria o la gestión administrativa de universidades.
2. Adoptar un modelo de gestión basado en experiencias internacionales, como el ciclo de defensa propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo, que ha demostrado buenos resultados en agencias jurídicas de la región. Al referido ciclo, se ve por conveniente incorporar una fase adicional que de manera transversal esté orientada a la gestión del conocimiento. Para implementar el modelo de gestión, la PGE puede formar alianzas con el BID y otros organismos de cooperación internacional para obtener apoyo técnico y financiero en el proceso de restauración e institucionalización del SADJE.
3. Establecer una comisión de alto nivel para guiar el desarrollo de ajustes normativos y organizativos necesarios para implementar un modelo de gestión efectivo en la defensa jurídica. Esto incluye modificar la ley para incorporar funciones específicas, así como actualizar los reglamentos e instructivos y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) para asegurar el desarrollo sin inconvenientes del ciclo de defensa.
4. La PGE, en su rol de ente rector del SADJE, debe desarrollar una estrategia comunicacional robusta para sensibilizar a las fuerzas políticas, al Congreso de la República, a la academia y a la sociedad civil sobre la importancia de fortalecer la defensa jurídica del Estado en la lucha contra la corrupción. Esto incluye promover un cambio en el modelo organizacional, transformando a la PGE de un organismo adscrito al MINJUSH en un OCA, lo que proporcionaría mayor independencia del Poder Ejecutivo y fortalecería la lucha contra la corrupción.

5. Implementar medidas temporales para proporcionar recursos a las procuradurías, con el fin de contratar personal que reduzca la carga procesal mientras se desarrolla un modelo de gestión. Además, es esencial incorporar en la planificación de la PGE objetivos y actividades orientadas a atender a los operadores del sistema de procuradurías públicas, estableciendo indicadores para medir su desempeño y considerando las brechas identificadas por los equipos técnicos de la PGE.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, R. B., & Ángeles, K. R. (2017). Sistema de defensa jurídica del Estado: mejoramiento del desempeño de la Procuraduría General [Tesis de maestría]. Lima, Universidad del Pacífico (UO) [En línea]. [https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1977/Rossana\\_Tesis\\_Maestria\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1977/Rossana_Tesis_Maestria_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia (2023). *Caja de Herramientas*. [https://www.defensajuridica.gov.co/caja\\_herramientas/ciclo\\_defensa.html](https://www.defensajuridica.gov.co/caja_herramientas/ciclo_defensa.html)
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia. (2024). *Plan Estratégico 2023-2026 (Versión 3)*. [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/Planes-Programas-Proyectos/plan-estrategico/plan\\_estrategico\\_2023\\_2026/plan\\_estrategico\\_v3\\_2023\\_2026\\_090224.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/Planes-Programas-Proyectos/plan-estrategico/plan_estrategico_2023_2026/plan_estrategico_v3_2023_2026_090224.pdf)
- Alviar, H., López, D., Rodríguez, C., Gómez, C., Hoyos, E., & Palau, N. (2006). *¿Justicia mediante litigio? Reparación y extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado*. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_40.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_40.pdf)
- Blas, F. G., Uribe, Y. C., Cacho, A., & Valqui, J. M. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(5), 290-301. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8471692>
- Brasil modernizará sistema de defensa jurídica de la Unión con el apoyo del BID. (2013, agosto). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://www.iadb.org/es/noticias/brasil-modernizara-sistema-de-defensa-juridica-de-la-union-con-apoyo-del-bid>
- Carrillo, F., & Varela, D. F. (2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: Situación y perspectivas de una política pública en Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (56), 123-176. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533688005.pdf>

Consejo de Defensa del Estado de la República de Chile. (2017a). *Título I. Del objeto y atribuciones*. <https://www.cde.cl/titulo-i-del-objeto-y-atribuciones/>

Consejo de Defensa del Estado de la República de Chile. (2017b). *Balance de gestión integral*. [https://www.cde.cl/gestion\\_institucional/balance-de-gestion-integral/](https://www.cde.cl/gestion_institucional/balance-de-gestion-integral/)

Consejo de Defensa del Estado del Gobierno de Chile. (2020). *Balance de gestión integral. Año 2020*. [https://www.cde.cl/gestion\\_institucional/wp-content/uploads/sites/11/2024/04/58\\_Consejo-de-Defensa-del-Estado-2020.pdf](https://www.cde.cl/gestion_institucional/wp-content/uploads/sites/11/2024/04/58_Consejo-de-Defensa-del-Estado-2020.pdf)

Constitución Política del Perú. Congreso de la República del Perú (CRP), 1993.

Contraloría General de la República [CGR]. (2023). Informe N° 29038-2023-CG/ADES-ADE Auditoría de Desempeño al Proceso de Implementación de la Procuraduría General del Estado, en su rol de rector del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado; [https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES\\_CODIGO=2023CPOL20000018&TIPOARCHIVO=ADJUNTO](https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2023CPOL20000018&TIPOARCHIVO=ADJUNTO)

Decreto Legislativo 068. Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM), 2008.

Decreto Legislativo 1326. Decreto Legislativo que reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM), 2017.

Decreto Supremo 018-2019-JUS. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), 2019.

Decreto Supremo 092-2017-PCM. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (14 de setiembre de 2017). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/212009-092-2017-pcm>

Decreto Supremo 103-2022-PCM. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2022.

Decreto Supremo 237-2019-EF. Plan Nacional de Competitividad y Productividad (28 de julio de 2019) <https://www.cnc.gob.pe/plan-de-competitividad/plan-de-competitividad#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Competitividad%20y%20Productividad%2C%20aprobado,incrementar%20sostenidamente%20el%20bienestar%20de%20todos%20los%20peruanos.>

Felcman, I. L. (2015). Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang” paradigmático [Tesis doctoral]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA) [En línea]. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1256\\_FelcmanIL.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1256_FelcmanIL.pdf)

Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: Presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 18, 28-32. <https://www.redalyc.org/pdf/3607/360733616006.pdf>

Grafe, F., & Strazza, L. (2014). *¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina*. [https://issuu.com/idb\\_publications/docs/dipapaers\\_es\\_84134](https://issuu.com/idb_publications/docs/dipapaers_es_84134)

Hart, O. D., & Holmström, B. (1986). *The theory of contracts*. <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/64265/theoryofcontract00hart.pdf>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México D.F.: McGraw-Hill. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

Holmström, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74–91. <https://doi.org/10.2307/3003320>

Ley 27658. Ley de Modernización de la Gestión del Estado (LME). Congreso de la República del Perú, 2002.

Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Congreso de la República del Perú, 2021.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Congreso de la República del Perú, 2003.

Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Congreso de la República del Perú (CRP), 2007.

Ley 31778. Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1326, decreto legislativo que reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, para restablecer la autonomía constitucional del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, con relación al procedimiento de designación de los procuradores públicos. Congreso de la República del Perú, 2023.

Ley 31953. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Congreso de la República del Perú, 2023.

Lineamientos 001-2019-PCM/SGP. Principios de actuación para la modernización de la gestión pública. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM), 2019.

Ministerio de Defensa Nacional [MDN]. (2019). *Balance de Gestión Integral 2018*. Santiago: Gobierno de Chile. [https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-188333\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-188333_doc_pdf.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH]. (2021). *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2026 Ampliado*. <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-tecnologica-del-peru/ciclo-contable/plan-estrategico-institucional-pei-2021-2026-ampliado/83733878>

Peláez, J. C. (2020). La defensa jurídica pública en Colombia: Un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(2), 89-135. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9564/13567>

Procuraduría General del Estado [PGE]. (2020). *Informe de evaluación de la defensa jurídica del Estado (Año 2020)*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2818602/INFORME%20EVALUACION%20DJE.pdf.pdf>

Procuraduría General del Estado [PGE]. (2021a). *Memoria Anual 2020*. Lima: Autor.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2027341/Memoria%202020%20PGE.pdf>

Procuraduría General del Estado [PGE]. (2021b). *Diagnóstico Situacional de las Procuradurías Públicas, Noviembre de 2021*. Lima: Autor.

Procuraduría General del Estado [PGE]. (2021c). Plan Estratégico Institucional PEI 2021-2026 Ampliado.

Procuraduría General del Estado de Ecuador (2019). *Modelos e instrumentos para la defensa jurídica del Estado - Memorias del Taller Internacional Organizado en Quito, el 29 y 30 de julio de 2019*.  
[http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/2020/talleres\\_memoria\\_web.pdf](http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/2020/talleres_memoria_web.pdf)

Procuraduría General del Estado de la República del Ecuador. (2023). *La Procuraduría del futuro*. <http://www.pge.gob.ec/index.php/profip-sitio/la-procuraduria-del-futuro>

Procuraduría General del Estado de la República del Ecuador. (2020). *Manual de Defensa Jurídica del Estado*.  
[http://www.pge.gob.ec/images/micrositios/LIBRO\\_FINAL\\_PRINT\\_AFUERA-20211130.pdf](http://www.pge.gob.ec/images/micrositios/LIBRO_FINAL_PRINT_AFUERA-20211130.pdf)

Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP. Apruébese los Lineamientos N° 001-2019-SGP “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”, que como Anexo forman parte integrante de la presente resolución. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2019.

Resolución Ministerial 0287-2022-JUS. Aprueban el Plan de Implementación de la Procuraduría General del Estado. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), 2022.

Resolución Ministerial 0401-2023-JUS. Aprueban la actualización del Plan de Implementación de la Procuraduría General del Estado. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), 2022.

- Restrepo, M. A. (2018). Modelos de defensa jurídica del Estado: Una aproximación comparada de los casos de Chile, España y Estados Unidos. *Diálogos de Saberes*, 48, 47-65. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6916583>
- Ricart, J. E. (2017). Bengt Holmström y la teoría de los contratos. *Revista de Antiguos Alumnos IESE*, 144, 96. <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/OPI-3935.pdf>
- Serra, A. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano para la Administración para el Desarrollo (CLAD).

## **Anexos**

## ANEXO N° 1

### **DESAGREGADO DE LA RECAUDACIÓN DE REPARACIONES CIVILES A FAVOR DEL ESTADO REALIZADO POR LAS AGENCIAS DE DEFENSA JURÍDICA DEL PERÚ A NIVEL DE PROCURADURÍAS PÚBLICAS**

Las PP son órganos especializados en se encuentran incluidas dentro de la estructura organizacional de cada una de las entidades públicas del Estado y cuya función es la de defender los intereses jurídicos del Estado, que de acuerdo al marco legal deben estar integrados administrativa y funcionalmente con la PGE. En tal sentido, en un escenario ideal todas las entidades públicas deberían contar con una unidad de defensa jurídica a cargo de procuradores públicos. Sin embargo, según el Informe de Gestión 2021 de la PGE, solo están implementadas 450 PP, siendo que al 2024 existen 3084 entidades en la administración pública.

A continuación, las estadísticas presentadas en la Memoria Anual 2020 de la Procuraduría General del Estado muestran información respecto a las PP en el ámbito nacional en lo que concierne a las reparaciones civiles:

**Tabla N° 1: Estado situacional del cobro de reparaciones civiles**

<b>A diciembre de 2020 en millones de soles</b>	<b>Deuda total</b>	<b>Cobrado</b>		<b>Pendiente</b>
Procuradurías en Ministerios	205.69	82.61	40%	123.08
Procuradurías FFAA y Fuero Militar	1.11	0.56	51%	0.55
Procuradurías Org. Públicos y Fuero Militar	430.65	15.13	4%	415.51
Procuradurías Poderes Estado	19.75	8.17	41%	11.58
Procuradurías organismos constitucionales	8.82	0.63	7%	8.20
Procuradurías Especializadas	9,312.14	144.80	2%	9,167.33
Procuradurías Públicas regionales	0.31	0.06	18%	0.26
Procuradurías Públicas municipales provinciales	0.82	0.14	17%	0.68
Procuradurías Públicas municipales distritales	3.82	0.22	6%	3.61
Procuradurías Ad hoc Caso Odebrecht y otros	760.15	102.10	13%	658.05
<b>Total</b>	<b>10,743.26</b>	<b>354.42</b>	<b>3%</b>	<b>10,388.84</b>

Nota. Información adaptada de la "Memoria Anual 2020" de la Procuraduría General del Estado 2021

En el cuadro se aprecia que, para el caso de cobro de reparaciones civiles en el Poder Ejecutivo, es decir a favor de los ministerios, al 31 de diciembre de 2020 se contaba con un monto total de S/ 205,691,918.46 del cual se ha cobrado el monto de S/ 82,608,909.66, es decir un 40% del monto total adeudado. En el caso de las procuradurías públicas especializadas, (delitos ambientales, delitos de corrupción, delitos contra el orden público, delitos de lavado de activos, delitos de terrorismo, delitos de tráfico ilícito de drogas) se contaba con monto total a favor del Estado de S/ 9,312,137,694.10 del cual únicamente se cobró el monto de S/ 144,803,495.23, es decir un 2% del monto.

Del análisis de la información al 31 de diciembre de 2020, se concluye que el monto de cobro de todas las PP en el ámbito nacional para el caso de reparaciones civiles, a favor del Estado, fue de S/ 10,743,261,276.12 del cual únicamente se ha cobrado el monto de S/ 354,417,047.01, es decir un 3% del monto total, quedando pendiente de cobro a favor del Estado el 97% del monto total. Es importante resaltar que son las PP Especializadas las que cuentan con el monto más alto de cobro en comparación con las demás procuradurías, es decir representa el 87% del monto total por cobrar a favor del Estado.

## ANEXO N° 2

### **RESUMEN DE RESULTADOS RELEVANTES DEL INFORME DE DIAGNÓSTICO DE DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LAS PROCURADURÍAS PÚBLICAS 2021**

El referido estudio fue realizado entre septiembre y octubre de 2021, y los resultados presentados en noviembre de ese mismo año. Cabe destacar que el análisis efectuado se complementa con fichas de recolección de información relativas al personal que labora en las oficinas de las procuradurías públicas, por lo que se requirió a los procuradores públicos que informen sobre cantidad de personal, cualificación profesional, tipo de relación laboral, tiempo de permanencia y monto remunerativo, entre los aspectos más importantes. El Gráfico N° 1 se muestra cuál fue el diseño de esa investigación.

El instrumento definido para desarrollar el Diagnóstico Nacional de Procuradurías Públicas por el Equipo del plan de implementación - OPPM, fue la aplicación de una encuesta nacional. Para ese fin, el equipo de la PGE consideró un universo de 450 procuradurías públicas y una muestra probabilística estratificado de 170 encuestas presenciales a nivel nacional a procuradurías de tipo nacional, regional, local y especializadas.

#### **Descripción de resultados de la encuesta nacional**

De los resultados obtenidos en el estudio desarrollado por la PGE, se tienen los siguientes resultados.

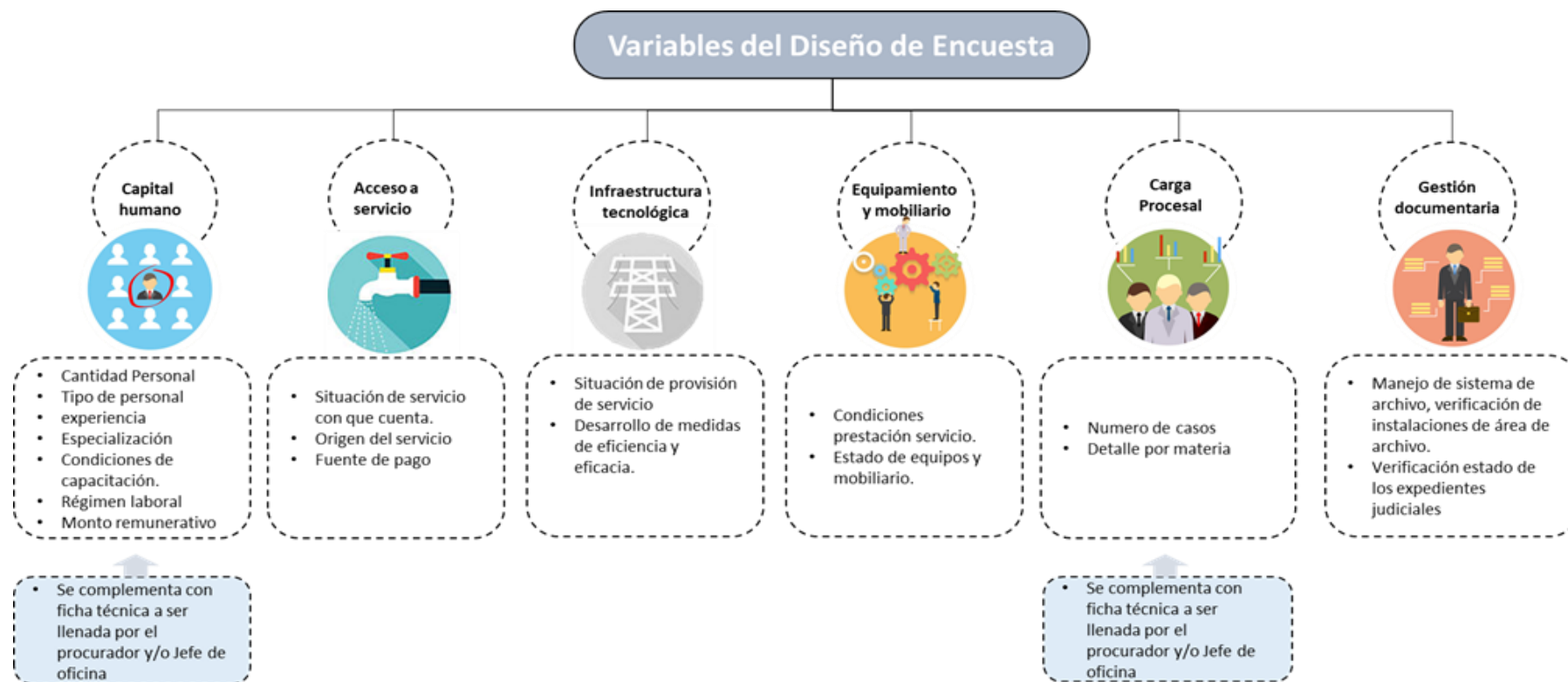
##### **1. Personal**

El 90.9 % de las procuradurías públicas visitadas requiere personal de diferentes especialidades: el 86.2 % requiere abogados; el 63.8 %, asistentes legales (abogados); el 53.8 %, personal administrativo; y el 48.5 %, un procurador adjunto.

En cuanto al número de personal, el 21.5 % requiere un abogado; y el 47.7 %, entre 2 y 5; el 7.7 %, de 6 a 10 abogados; y más de 10 abogados, el 9.2 %.

De los abogados requeridos, el 60.7 % requiere con especialidad en materia laboral; el 54.4 %, en materia penal; el 48.2 %, en materia civil.

**Gráfico 1. Diseño del estudio de la situación de las procuradurías públicas**



Fuente: PGE (2021b).

## **2. Servicio de internet**

A nivel nacional, el 32.5 % de las procuradurías públicas cuenta con internet de bajo ancho de banda que no permite atender juicios de manera virtual, y /o asistencia técnica de parte de la PGE y/o capacitaciones.

En el caso de uso de sistemas de información, el 16.8 % no tiene la posibilidad alguna de realizar acciones en internet, lo cual limita la interacción de las procuradurías públicas con la Fiscalía, el Poder Judicial, el MEF, etc.

## **3. Equipamiento**

En cuanto a equipamiento de cómputo, el 72 % de los procuradores encuestados manifiesta que los equipos de cómputo se encuentran en estado regular a pésimo, y solo el 28 % se encuentra en estado bueno o muy bueno. Del total de equipos de cómputo, únicamente el 23 % cuenta con cámaras web, que se usan en las audiencias virtuales.

En cuanto a equipos de digitalización documentaria, solo el 9.8 % cuenta con scanner.

## **4. Situación de los locales**

El 70.6 % de las procuradurías públicas se ubica en locales pertenecientes a la entidad pública; el 23.1 % se ubica en locales alquilados para la procuraduría; y el 6.3 % en locales del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) u otra modalidad.

Respecto de la antigüedad, el 14 % de las procuradurías funciona en locales que tienen más de 50 años de antigüedad; el 35 %, entre 21 y 50 años; y el 51 % en locales con una antigüedad menor a 20 años.

## **5. Hacinamiento**

El 66.4 % de las procuradurías públicas a nivel nacional se encuentran en condición de hacinamiento, según la Norma A.090, de Servicios Comunales (incluida en el *Reglamento Nacional de Edificaciones*), las áreas administrativas deben de contar con 10 m<sup>2</sup> de área por trabajador. Sin embargo, el promedio de áreas de esas procuradurías es de 5.63 m<sup>2</sup>. Si en ese espacio se incluyera un área de archivo, el promedio sería menor, situación que afecta la seguridad y salud ocupacional de los trabajadores.

## **6. Mobiliario**

En el caso de renovación de mobiliario, calificado como urgente, se tiene que el 59.8 % de las procuradurías públicas requiere renovar estantes. En el caso de escritorios, la urgencia es de 38.1 %; en el de sillas, el 53.2 %; y el de armarios, 49.1 %.

Con respecto del mobiliario necesario para la gestión de archivos, se ha identificado que el 64.3 % no tiene anaqueles para la gestión documentaria de los documentos, así mismo que un 64.3 % no cuenta con archivadores.

## **7. Área de archivos**

En cuanto a las condiciones para el manejo de archivos de casos, en oficinas y/o áreas de archivo de las procuradurías se identificó que el 56.6 % no disponía de estas condiciones, situación que evidencia la necesidad de contar con áreas para una adecuada custodia de la información.

También se ha establecido que el 77.6 % de las procuradurías carece de un sistema informático para la gestión de archivos, utilizando únicamente métodos manuales o hojas de cálculo. Esta situación pone en peligro la información relacionada con la defensa, además de que se podrían perder horas de trabajo y casos, ya que la falta de un sistema de registro adecuado puede causar la pérdida o confusión de datos.

## **8. Cobranzas de reparaciones**

En cuanto a este rubro, se identificó que el 61 % de las procuradurías públicas ha logrado obtener reparaciones civiles a favor del Estado. Este grupo ha mencionado también que las principales limitaciones para el cobro de las reparaciones, en un 93.1 % se debe al retraso en los trámites ante el Poder Judicial; el 39.1 %, al limitado personal para realizarlo; y el 16 %, a la falta de presupuesto de viáticos para realizar la gestión de cobranza.

### ANEXO N.º 3

#### CUESTIONARIOS APLICADOS

##### Formato n.º 1: Cuestionario de entrevista a los operarios del sistema de defensa jurídica del Estado.

<b>Sección I: Condiciones Operativas de los Operadores del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado</b>	
Esta sección está diseñada para los operadores del sistema (Procuradores Públicos)	
1	¿Cuáles son las condiciones operativas (presupuestal, equipamiento, personal, servicios etc.) en las que funciona el órgano de Defensa Jurídica de la entidad en la que labora?
2	¿Cuáles considera que son sus principales limitaciones para el ejercicio oportuno y eficiente de la Defensa Jurídica?
3	En cuanto a los recursos humanos; ¿Cuál es la ratio de carga procesal por abogado en el órgano de Defensa Jurídica?
4	¿El equipo legal del órgano de Defensa jurídica, cuenta con la especialización necesaria para atender los casos de las diferentes materias legales? Explicar
5	¿Cuáles son las materias que tiene la mayor cantidad de casos? (Civil, Contencioso Administrativo, Arbitral, Laboral, Penal, Procesos Administrativos)
6	De las materias existentes, ¿Cuáles son las más complejas? <b>Tener en cuenta que en esta pregunta se debe abordar indagar sobre la complejidad respecto a los plazos, desarrollo técnico, por la deficiente uniformidad en el desarrollo jurisprudencial, y por montos.</b>
7	Respecto a las pretensiones económicas de terceros ¿Sobre que materias son más recurrentes y cuál es la cuantía de la pretensión sobre cada una de estas materias? <b>En caso no se tenga la cuantía exacta de la pretensión, requerir rangos.</b>
8	¿El órgano de Defensa Jurídica, cuenta con el Sistema Único de Administración de Expedientes de las Procuradurías del Estado Peruano – SAEP? ¿Desde cuándo está operativo? A la fecha, aproximadamente ¿Qué porcentaje de casos han sido registrados en el SAEP?
9	Respecto al SAEP considera usted que la solución tecnología ayuda /ayudaría a plantear una eficaz estrategia de defensa
10	Respecto al SAEP, desde su perspectiva que características considera usted, que serían pertinente implementar para potenciar la herramienta informática.
11	Como realiza la gestión documentaria de los expedientes judiciales. <b>Indagar respecto a las formas de gestión en lo que respecta a formas manuales, digital (Office u otros), mediante un sistema, mixto.</b>
12	Respecto a los recursos operativos de la oficina de Defensa Jurídica, ¿El estado situacional de los equipos tecnológico (Laptops, fotocopiadoras, etc.) , muebles de oficina, servicios (internet, luz ), áreas de archivo etc., influyen en la defensa jurídica ?
13	De ser el caso en que hayan requerido asistencia técnica y/o apoyo para el desarrollo de la defensa jurídica, ¿Ha existido soporte desde la Procuraduría General del Estado? ¿Cómo calificaría el nivel de atención recibida?
14	¿Considera usted que la PGE tiene o ha tenido la capacidad para atender sus requerimientos?

<b>Sección II: Organización del Sistema de Defensa Jurídica del Estado</b>	
1	Desde su punto de vista, ¿Considera usted que la Procuraduría General del Estado cumple su rol rector y director del sistema de defensa jurídico del Estado?
2	¿Siendo la Procuraduría General del Estado una entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Poder Ejecutivo) tiene autonomía funcional?
3	¿Considera usted que el actual mecanismo de designación del Procurador General coadyuva a la institucionalidad y autonomía del sistema? En el caso no este de acuerdo con el mecanismo actual, ¿Qué mecanismo podría proponer para mejorar la institucionalidad y autonomía del sistema?
4	De las siguientes instituciones, a su criterio cual es la más idónea para designar al Procurador General del Estado; i) la Presidencia de la República; ii) la Junta Nacional de Justicia; y iii) Congreso de la República
5	Para el ejercicio de su labor rectora y la realización del ejercicio propio de la Defensa Jurídica, ¿Cree que la Procuraduría General tiene que ser constitucionalmente autónomo como la Contraloría General de la República y el Banco Central de Reserva?
6	Respecto a la organización de las Agencias de Defensa Jurídica de otros países la literatura internacional las clasifica en; Concentrada, Desconcentrada e Híbrido. ¿Desde su perspectiva cual de estas formas organizativas sería más eficiente para el Sistema de Defensa Jurídico del Estado Peruano? Explicar respuesta
7	Para mejorar el despliegue de la prestación de servicios que brinda la Procuraduría General del Estado a los operadores del sistema y la sociedad; sería recomendable un despliegue ¿Desconcentrado como el ejemplo de la Contraloría General de la República y Banco Central de Reserva? o ¿Tipo Descentralizado como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria o la Autoridad Nacional del Agua?
8	¿Qué funciones, oficinas y/o dependencias debe de implementar y/o mejorar la Procuraduría General del Estado para atender las necesidades del Sistema? (Ejemplo, en el caso de asistencia técnica, capacitación, cobranza, etc.)
9	Para realizar la función de defensa jurídico del Estado, ¿La Procuraduría General del Estado, como ente rector, utiliza y/o ha implementado algún modelo integral para la gestión de la defensa jurídica? ¿A su criterio como se debería gestionar la Defensa Jurídica?
10	De acuerdo con las mejores prácticas que utilizan las agencias de defensa a nivel internacional, la literatura académica desarrollada por el BID ha establecido un ciclo de defensa basado en cuatro pilares/fases; (i) acciones prejudiciales, (ii) utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, (iii) representación judicial, (iv) acciones de recupero y/o cobro. ¿Había escuchado y/o tiene conocimiento de este ciclo de Defensa? Comente
	<b>En el caso de que el entrevistado conozca del Ciclo de Defensa de cuatro fases, se pregunta lo siguiente:</b>
11	¿Considera pertinente su implementación para el Sistema de Defensa Jurídico? Explicar.
	<b>En el caso de que el entrevistado no tenga vinculación laboral con la PGE pero si sea operador del sistema, se pregunta lo siguiente:</b>
12 -A	Respecto a la implementación de lo establecido en el DL 1326, a la fecha, la Oficina de Defensa Jurídica que usted dirige depende administrativamente de la PGE o todavía depende de su Pliego. ¿Tiene algún conocimiento de como avanza este proceso?
	<b>En el caso de que el entrevistado tenga vinculación laboral con la PGE, se pregunta lo siguiente:</b>
12 -B	La séptima Disposición Complementaria Final del DL 1326, establece la necesidad de realizar un proceso de transferencia de las procuradurías públicas hacia la Procuraduría General del Estado. En ese sentido a la fecha, ¿Cuál es la situación de implementación de la norma en lo que respecta al proceso de absorción de las procuradurías públicas?
13	En su opinión y desde su experiencia; ¿Qué propuestas se podrían considerar para mejorar la operatividad del sistema de defensa? ¿Como debería orientarse el proceso de absorción de las procuradurías públicas? ¿Qué mecanismos para poder garantizar la cobranza de los casos ganados?

**Sección III: Mecanismos estratégicos y jurídicos para mejorar el desempeño del Sistema de Defensa Jurídica**

1	El Estado Peruano tiene definido como mecanismo para reorganizarse la Ley de Modernización del Estado, ¿Este marco jurídico permitiría la reestructuración del Sistema de Defensa Jurídico?, Explicar cómo puede ser utilizado
2	¿Considera que es necesario realizar una modificación constitucional para que la Procuraduría General del Estado sea un ente autónomo? Explicar
3	¿Cree usted que una posible autonomía constitucional permitiría dar un mayor grado de institucionalidad y reconocimiento social a la Procuraduría General del Estado?
4	Desde su experiencia, ¿Como se debería gestionar y/o estructurar la evaluación de la carga procesal? <b>Indagar una reestructuración de la distribución de los casos según complejidad y cuantía.</b>
5	¿Qué acciones estratégicas podría tomar la Procuraduría General del Estado para mejorar el desempeño del sistema de defensa en su conjunto?
6	¿Con la legislación y los mecanismos actuales, usted ve factible la implementación del Ciclo de Defensa que propone el BID? ¿Qué arreglos institucionales tendría que darse?
7	En el caso de implementar el ciclo de defensa comentado, ¿Qué cambios normativos y/o administrativos sería necesario para su implementación?

**Formato n.º 2: Cuestionario de entrevista a los operarios del sistema de defensa jurídica del Estado.**

<b>Sección única: Percepción del Desempeño del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado</b>	
Esta sección está diseñada para los usuarios del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado	
1	Desde su experiencia, ¿Considera usted que la creación de la Procuraduría General del Estado ha influido en el desempeño de la Defensa Jurídica? ¿El desempeño es muy similar cuando existía el Consejo de Defensa Jurídica del Estado? (Que aspectos habrían mejorado, se mantienen igual, etc)
2	¿Considera usted que el actual mecanismo de designación del Procurador General coadyuva a la institucionalidad y autonomía del sistema? En el caso no esté de acuerdo con el mecanismo actual, ¿Qué mecanismo podría proponer para mejorar la institucionalidad y autonomía del sistema?
3	De las siguientes instituciones, a su criterio cual es la más idónea para designar al Procurador General del Estado; i) la Presidencia de la República; ii) la Junta Nacional de Justicia; y iii) Congreso de la República
4	Para el ejercicio de su labor rectora y la realización del ejercicio propio de la Defensa Jurídica, ¿Cree que la Procuraduría General tiene que ser constitucionalmente autónomo como la Contraloría General de la República y el Banco Central de Reserva?
5	Desde su experiencia como gestor público; ¿Cuál es la percepción que tiene del desempeño de la Defensa Jurídica? ¿Le parece eficiente? ¿Oportuna? ¿Idónea?
6	Desde su experiencia como gestor público ¿Cuáles considera que son las principales limitaciones para que los Procuradores Públicos realicen una mejor defensa de los intereses del Estado?
7	Desde su perspectiva ¿Que nuevos servicios y/o funciones debería implementar la defensa jurídica mediante sus oficinas de Procuradurías? ¿Qué tipo trabajo colaborativo podría establecerse?
8	Cuál es su percepción respecto a las funciones que realiza la Oficina de Asesoría Jurídica y la Oficina de Procuraduría