Proyecto de Ley N° 5991/2023-CR

ALEJANDRO AURELIO AGUINAGA RECUENCO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
22 SEP. 2023
RECIBIDO
Hora: 12:32 PM

LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DE LA DEFENSA PÚBLICA CON CONTRATOS CAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728.

El Congresista que suscribe **ALEJANDRO AURELIO AGUINAGA RECUENCO,** integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de sus facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DE LA DEFENSA PÚBLICA CON CONTRATOS CAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728.

Artículo 1°.- Objeto de la Ley
El objeto de la presente ley es incorporar a los defensores públicos, conciliadores, trabajadores sociales, equipo multidisciplinario y personal administrativo, que se encuentra laborando en la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio en el plazo de tres años.

Artículo 2°. – Alcance
La presente ley es de alcance al personal de la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que se encuentra bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) y que es el siguiente:

a) Defensores Públicos
b) Conciliadores.
c) Trabajadores Sociales
d) Equipo multidisciplinarios e) Personal administrativo.

Artículo 3.- Requisitos
Los requisitos para incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al personal a Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos contratado bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS), deben ser los siguientes:

a) Haber ingresado a la entidad por concurso público y encontrarse laborando en la entidad por lo menos 2 años consecutivos o alternados.

b) A la fecha de promulgación de la presente ley, encontrarse laborando bajo la modalidad del contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado.

Artículo 4°. Plazo de Incorporación
La Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene un plazo no mayor de tres (3) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para incorporar de manera progresiva bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al personal profesional, no profesional, asistencial y administrativo que se encuentre bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) y que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 3 de la presente ley.

Artículo 5°. Responsable del Proceso
El responsable de la implementación del proceso es el titular de la entidad quien designa mediante acto resolutivo a los miembros de la comisión de incorporación, debiendo presidir la misma el responsable de la oficina de recursos humanos. Las funciones de la comisión serán establecidas en el reglamento de la presente ley.

Artículo 6°. Reglamentación
La reglamentación y demás normas complementarias para la adecuada implementación de la presente Ley es elaborada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el plazo máximo de noventa (90) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 7°. Ejecución
Vencido el plazo señalado en el artículo 6 de la presente ley, la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene un plazo de ciento veinte (120) días calendario para iniciar las acciones necesarias para las incorporaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. -

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financiará con cargo al presupuesto de la Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sin afectar los recursos del tesoro público ni afectar el gasto en inversión necesario para garantizar la prestación de servicio de justicia, respetándose las disposiciones legales en materia presupuestal.

Lima, 03 de julio de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA Cesar Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2023 20:47:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2023 18:46:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2023 17:30:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2023 12:01:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2023 19:22:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2023 10:48:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2023 10:12:13-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

El Sistema Democrático y el Estado Constitucional de Derecho, establecen la responsabilidad de brindar condiciones de acceso a la justicia a las personas en general y en especial, a aquellas en situación de vulnerabilidad, como un derecho fundamental, bajo los principios de igualdad de trato ante la ley y la no discriminación, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 139° incisos 14) y 16), de la Constitución Política del Perú.

Este marco constitucional reconoce el derecho a la defensa, que se materializa con un eficiente servicio al que puede acudir el ciudadano a fin que sean solucionados de la manera más adecuada los conflictos que se suscitan en el ámbito de sus relaciones sociales.

Para ello, se requiere crear las condiciones que permitan el acceso a la justicia, el cual comprende el proceso de tomar conocimiento, el ejercicio y la defensa de derechos y obligaciones, mediante diversos servicios que brinda el Estado, como son la Defensa Pública, la Conciliación Extrajudicial y el Arbitraje Popular. La presente propuesta normativa se sustenta en la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y Ley N° 27658 - Ley de Modernización del Estado, reuniendo los requisitos exigidos por estas (Art. 29° y 30° de la LOPE), dado que las funciones que ejerce este organismo público tienen ámbito nacional, la magnitud de sus operaciones son significativas en el sector y sus actividades son de exclusiva competencia.

De igual forma, se enmarca en lo dispuesto por el acápite 2.1 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por D.S. N° 004-2013-PCM, del 09 de enero de 2013, en lo que se refiere a la Visión, que este sea un Estado moderno al servicio de las personas; asimismo, en el objetivo específico 13° de la referida Política.

En la experiencia peruana, el Estado está encargado de proveer los servicios de acceso a la justicia en sus diversas modalidades, particularmente corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, brindar de manera gratuita los servicios de Defensa Pública en sus diversas especialidades, así como la conciliación

extrajudicial, mecanismos de acceso a la justicia que, en la mayoría de los casos, constituyen el punto inicial de contacto entre la persona y el Estado.

Estos servicios se realizan a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (en adelante DGDPAJ), órgano que forma parte del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, encargado de conducir, regular, promover, coordinar y supervisar dichos servicios, los mismos que están dirigidos a las poblaciones en condición de vulnerabilidad, tanto económica, como social y cultural[1].

El desarrollo de estas importantes funciones y servicios de atención legal directa a la población beneficiada, demanda la creación de un organismo público, acorde con la Constitución Política del Perú, con la finalidad de garantizar el rol de un Estado Democrático y Social de Derecho que asegure a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos, al proveer asesoría y patrocinio legal (penal, familia, civil, laboral y en defensa de víctimas) principalmente de manera gratuita a personas en condiciones de vulnerabilidad y mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación y arbitraje popular), sin atentar contra la economía social de mercado.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL REGIMEN LABORAL DE LA DEFENSA PUBLICA

Mediante Ley N° 27019 de fecha 23 de diciembre de 1998 se publicó en el diario oficial el Peruano "La Ley de crea el Sistema Nacional de la Defensa de Oficio" dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Justicia, dependiente de la Dirección Nacional de Justicia, destinado a proveer el derecho a la defensa gratuita a personas de escasos recursos económicos, así como en los casos en que las leyes procesales lo determinen. En la referida norma se estableció de manera expresa en su artículo 5° que: "Los Defensores de Oficio estarán sujetos al régimen laboral de la actividad privada conforme a los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento de la presente Ley[2]."

La Ley 27019 fue debidamente reglamenta por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Decreto Supremo N° 005-99-JUS "Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio", donde en su artículo 26° prescribía lo

[1] https://www.gob.pe/11894-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-direccion-general-de-defensa-publica-y-acceso-a-la-justicia.
[2] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29360.pdf

siguiente: "Los defensores de oficio están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, en tal sentido su permanencia en el cargo está condicionada a la evaluación y control de la Dirección Nacional de Justicia."

Mediante Ley N° 29360 de fecha 14 de mayo del 2009 entró en vigencia la nueva Ley que regula el accionar de los trabajadores de la defensa pública, considerando dentro de dichos alcances a los defensores públicos, conciliadores, equipo multidisciplinario y personal administrativo, considerando en su segunda disposición complementaria numeral a) lo siguiente: "Los defensores de oficio que vienen prestando servicios a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley se denominan defensores públicos, quienes se sujetan a sus disposiciones.", es decir que conforme a la originaria ley que regulaba la actividad laboral de los defensores públicos, así como la actual ley se reconoce el régimen laboral de la actividad laboral de la actividad privada para los defensores públicos, los mismos que han venido iniciando acciones ante el Poder Judicial, órgano jurisdiccional a nivel nacional que ha reconocido el régimen laboral del 728.

Ley que crea el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio

LEY 27019(*)

CONCORDANCIAS: D.S. N.º 005-99-JUS (REGLAMENTO)
R.M. N° 289-2006-JUS (Programa de Formación de Estudiantes de Derecho en materia penal en la modalidad de Asistencia Legal a los internos de los Establecimientos Penitenciarios en el Ministerio de Justicia)

LEY QUE CREA EL SERVICIO NACIONAL DE LA DEFENSA DE OFICIO

Artículo 1.- Objeto de la Ley. Créase el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Justicia, dependiente de la Dirección Nacional de Justicia, destinado a proveer el derecho a la defensa gratuita a personas de escasos recursos económicos, así como en los casos en que las leyes procesales lo determinen.

(...)

Artículo 5.- Régimen Laboral. Los Defensores de Oficio estarán sujetos al régimen laboral de la actividad privada conforme a los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento de la presente Ley.

(...)

Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio

DECRETO SUPREMO N.º 005-99-JUS(*)

CONCORDANCIA: R.M. N° 289-2006-JUS (Programa de Formación de Estudiantes de Derecho en materia penal en la modalidad de Asistencia Legal a los internos de los Establecimientos Penitenciarios en el Ministerio de Justicia)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que por Ley N.º 27019 se creó el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, destinado a proveer el derecho a la defensa gratuita a personas de escasos recursos económicos, así como en los casos en que las leyes procesales lo determinen;

Que es necesario dictar las normas reglamentarias para su mejor aplicación;

De conformidad con el inciso 8) del Artículo 118 de la Constitución Política del Perú;

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobar el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, el mismo que consta de cinco (5) Títulos, treinticuatro (34) artículos, y dos (2) Disposiciones Complementarias, que forma parte integrante del presente decreto.

Artículo 2.- El presente Decreto Supremo será refrendado por la Ministra de Justicia.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República

CARLOTA VALENZUELA DE PUELLES
Ministra de Justicia

Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio

Título I
Disposiciones Generales

Artículo 1.- El presente reglamento norma la naturaleza, organización, supervisión y funcionamiento del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio creado por la Ley N.º 27019.
Cuando el reglamento haga mención a la ley se entenderá que se refiere a la ley que crea el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio.

(...)

Artículo 26.- Los defensores de oficio están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, en tal sentido su permanencia en el cargo está condicionada a la evaluación y control de la Dirección Nacional de Justicia.

(...)

III. ALCANCES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Es preciso indicar que esta iniciativa legal elaborada por el equipo profesional de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia - DGDPAJ, se nutre de las experiencias homólogas de la organización de las Defensas Públicas a nivel interamericano, así como teniendo en cuenta que este cambio en la organización constituye una reforma pendiente a cargo del Sector Justica en el contexto de la reforma procesal peruana.

Debido a la naturaleza de los servicios a nuestro cargo, defensa pública penal, asistencia legal y defensa de víctimas, conciliación extrajudicial y otros mecanismos alternativos de solución de conflictos, destinados a proveer asesoría y patrocinio legal de manera gratuita a personas en condiciones de vulnerabilidad, particularmente a aquellas de escasos recursos económicos; resulta necesario dotar a la DGDPAJ de la autonomía precisa y reconozco a sus trabajadores de las mejores condiciones laborales que les permita desarrollar sus actividades y servicios a la ciudadanía, buscando mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en el aparato estatal, de manera que se logre fortalecer la atención al público objetivo,

priorizando y optimizando el uso de los recursos asignados, teniendo como fin la calidad en la gestión pública del Estado, orientada al servicio de la persona[3].

En la actualidad el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Dirección General de Defensa Pública, viene contratando a personal bajo la modalidad CAS, precarizando las condiciones laborales y profesionales de esta entidad encargada de las prestaciones de acceso a la justicia a las personas más vulnerables.

Ello viene afectando a los trabajadores y sus familias y, cómo no, a los propios usuarios, pues tienen que ser atendidos por trabajadores descontentos y con la inseguridad propia de la inestabilidad laboral, lo que se agrava en un contexto de epidemia global, como el que enfrentamos en la actualidad, que comprende una crisis social y económica sin precedentes.

Otro problema que busca atender esta iniciativa legislativa es prevenir la no renovación de los contratos bajo el régimen CAS que tengan como fin impedir el acceso a los alcances del régimen de la actividad privada; por lo tanto, una eventual no renovación deberá estar debidamente justificada. Esto, para prevenir arbitrariedades y el gasto en recursos públicos por el reclamo de los trabajadores en virtud del principio de primacía de la realidad y otros.

Si bien el CAS es un contrato temporal, hay que ser claros en afirmar que, en la práctica, es un contrato de trabajo que muchas veces se utiliza para no reconocer los legítimos derechos laborales, encubriendo despidos arbitrarios, aspecto que no debemos seguir tolerando.

Que, mediante Ley 31131, el Congreso de la República, reconoció en su artículo 4 el derecho de los servidores públicos bajo el régimen CAS a tener la condición de indeterminados; asimismo se contempla entre otros a la eliminación del régimen CAS para que aquellos trabajadores al momento de vigencia de la referida norma puedan incorporarse a los regímenes del Decreto Legislativo 276 y 728 respectivamente.

Por ello, es necesario establecer medidas garantistas a fin de resguardar los derechos de los trabajadores de forma razonable. De la misma manera, y

[3]https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Reporte-de-ADM-002-Defensa-P%C3%BAblica.pdf

atendiendo a la demanda de los trabajadores de la Defensa Pública, quienes cansados de los constantes atropellos de sus derechos laborales se han organizado en sindicatos y formado la Federación Nacional de Defensa Pública, que busca la legítima restitución de los derechos de los trabajadores de la defensa pública; por lo que el presente proyecto de ley propone que todo personal que labora en esta entidad y acceda al régimen del Decreto Legislativo 728, se le reconozca el respectivo tiempo de servicios desde la fecha de su ingreso mediante el régimen CAS. Esta es una medida plenamente justificada, pues no se puede avalar que se borre del registro de la entidad el tiempo efectivo de servicios que el trabajador prestó.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Identificación de grupo de interés o actores:

a. Trabajadores del régimen CAS de la Defensa Pública
b. Empleador (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
c. Usuarios del servicio de acceso a la justicia en condición de vulnerables.

De igual manera se presenta el siguiente cuadro de análisis costo beneficio para tener una buena implementación de la propuesta.

TRABAJADORES DEL REGIMEN CAS DE LA DEFENSA PUBLICA	
BENEFICO	COSTO
Permitirá que los trabajadores del régimen CAS de la Defensa Pública tengan mejores condiciones laborales, como una estabilidad razonable y CTS.	Esta iniciativa no irroga gasto al erario nacional, debido a que se financia con cargo al presupuesto de la Defensoría Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

DEFENSORÍA PÚBLICA DEL MINJUSDH	
BENEFICO	COSTO
Si se incorporan los trabajadores CAS al régimen laboral del 728 encontrarán tranquilidad, seguridad y bienestar para cumplir con sus labores, lo cual coadyuvará a un desarrollo normal y predictible de las actividades programadas por la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del MINJUS.	Ninguno.

USUARIOS DEL SERVICIO DE ACCESO A LA JUSTICIA	
BENEFICO	COSTO
Los asegurados de la Defensoría Pública y Acceso a la Justicia y la sociedad en su conjunto tendrán mayor seguridad, estabilidad y bienestar para acudir a las instalaciones de la defensa pública y obtener un servicio de calidad no sólo por los profesionales que atenderán sus casos sino además porque se brindaran las condiciones para ello, por la satisfacción de necesidades y estabilidad laboral de los defensores públicos a nivel nacional.	Ninguno.

V. MARCO LEGAL

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo 1057, "Que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios".

- Ley 31131, "Ley que Establece Disposiciones para Erradicar la Discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público"
- Decreto Legislativo 276, "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"
- Decreto Legislativo 728, "Ley de Productividad y Competitividad Laboral"
- Ley N° 29245, "Ley que Regula los Servicios de Tercerización"
- Ley N° 30057, "Ley del Servicio Civil"

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley se ajusta al marco constitucional y legal, así como a convenios y tratados internacionales, donde el Estado peruano es parte. Al mismo tiempo, fortalece el sistema de acceso a la justicia a las personas más necesitadas, toda vez que permite que los servidores públicos de la Defensa Pública tengan condiciones de igualdad entre los mismos defensores públicos que ingresaron durante la vigencia de la Ley 27019 y aquellos que ingresaron posteriormente, quienes desempeñan iguales funciones en defensa de las personas más necesitadas.

El numeral a) del artículo 28° de nuestra Constitución Política del Estado prohíbe de manera expresa todo tipo de discriminación en una relación laboral y atendiendo que en la actualidad existen defensores públicos que han venido siendo contratados durante la vigencia de la Ley 27019, por lo que los defensores públicos al amparo de la norma mencionado han iniciados sendos procesos judicial demandando el reconocimiento de su verdadero régimen laboral como 728, obtenido mediante sentencias judiciales el reconocimiento de sus derechos laborales como trabajadores de la actividad privada, esto es bajo el régimen laboral y alcances del Decreto Legislativo 728.

A fin de no vulnerar el principio de igualdad laboral sin discriminación alguna, corresponde al Congreso de la República, reivindicar los legítimos derechos de los defensores públicos, más aún si al momento de su creación fue el mismo Congreso quién les confirió dicho régimen laboral como trabajadores de la actividad privada, el mismo que posteriormente fue reglamentados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante el Decreto Supremo 005-99-JUS, reconocido por la actual ley de Defensa Pública en su segunda disposición complementaria, dónde

se reconoce el legítimo régimen laboral como trabajadores del régimen laboral 728, por lo que resulta justo reivindicar dicho derecho laboral.

VII. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene relación con las políticas del Estado del Acuerdo Nacional:

Décimo Primera Política de Estado, Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, en la que el Estado se compromete a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.

Décimo cuarta Política del Estado, Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, en la que el Estado se compromete a contar con normas que promuevan el empleo digno y productivo a través del diálogo social directo.
La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, el punto II cuyo objetivo apunta a la Equidad y Justicia Social, y por parte de la Promoción de Igualdad de Oportunidades sin discriminación y el acceso al empleo digno y productivo.