Proyecto de Ley N°...5616/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
""Año de Unidad, la Paz y el Desarrollo""

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
25 JUL. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 10:30

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN AL D.L. 728 DE LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO DE DEFENSA PÚBLICA

A iniciativa del Congresista de la república **Américo Gonza Castillo**, miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los dispuesto en los artículos 22, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso; proponen el siguiente proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE ESTABLECE LA INCORPORACIÓN AL D.L. 728 DE LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO DE DEFENSA PÚBLICA

Artículo 1.- Objeto de la ley
El objetivo de la presente ley es establecer la incorporación progresiva al Decreto Legislativo Nº 728, Ley de productividad y competitividad laboral, de los trabajadores del Servicio de Defensa Pública.

Artículo 2.- Ámbito de la aplicación
La presente ley aplica a todos los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos que forman parte del Servicio de Defensa Pública y comprende la incorporación del régimen del Decreto Legislativo 1057, contratación administrativa de servicios, al régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral.

Articulo 3.- Requisitos para la incorporación
Para la incorporación al régimen se tomará en cuenta lo siguiente:
a) Haber ingresado a laborar a través de concurso público en el marco del Decreto Legislativo N° 1057.
b) Encontrarse comprendidos en la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
c) Encontrase dentro de los alcances de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 000013-2021- P1/IC.

Artículo 4.- Progresividad
El proceso de incorporación se llevará cabo en un plazo máximo de tres (3) años de manera progresiva y por orden de prelación y antigüedad de ingreso al Servicio de Defensa Pública.

Artículo 5°.- Financiamiento

El financiamiento estará a cargo del Tesoro Público para lo cual el titular del sector es el responsable de sustentar el presupuesto ante el Ministerio de Economía y Finanzas. También se autoriza a realizar modificaciones presupuestarias dentro del mismo año fiscal de ser necesario.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. - Modificación de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 29360
Se modifica la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública,

> **"SEGUNDA.- Régimen de contratación**
>
> [...]
>
> c) Los defensores públicos se vinculan con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante el régimen del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

UNICA. - Reglamentación
El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos expide el reglamento de la presente Ley, dentro de los 90 días posteriores a su publicación.

Lima, 23 de julio de 2023

Flavio Cruz Mamani Vocero

Américo Gonza C.

María Agüero Gutiérrez

Zsaac Mita Alanoca

Waldemar Cerrón

F. Cruz M.

Margot Palacios

Abel A. Reyes Cam.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **julio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5616/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

MARCO NORMATIVO

El artículo 22 de la Constitución señala que el trabajo es un derecho y un deber:

> "Artículo 22. El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona."

Asimismo, el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, dispone que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. Asimismo, el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico:

> "**Artículo 23**. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.
> El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, "Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento".

Asimismo, señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales. Además, el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, señala que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, concordado con el numeral 1 del artículo 26 y el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, el acceso al empleo público se realizará mediante concurso público de méritos, respetando el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. En ese sentido, a través del reglamento respectivo se detallarán los requisitos y condiciones que debe cumplir el personal asistencial que desee acceder al presente nombramiento.

En lo referente al marco legal sobre la defensa pública, es preciso señalar que se tiene establecido en orden jerárquico, empezando por la Constitución Política del Perú de 1993, artículo 139. La Ley del Servicio de la Defensa Pública N° 29360. El reglamento, Decreto Supremo N° 013- 2009-JUS. El Decreto Legislativo Nº 1407 que la modifica y a la vez fortalece el servicio de Defensa Pública, el cual fue publicado el 12 de Setiembre del 2018; y, el Decreto Supremo N ° 009-2019-JUS que adecúa el reglamento, de reciente publicación, por citar las principales normas.

Por último, desde el análisis Jurídico del Inciso segundo del Artículo 2 de la Constitución Política de Perú, es indudable que uno de los mayores logros obtenidos con la

promulgación de la Constitución Política del Perú en el año 1993, fue plasmar el derecho a la igualdad de los peruanos, a todo nivel, es por ello que el ámbito laboral, ya sea público o privado, no puede ser ajeno a esta disposición, es decir, que entre otras, ningún peruano puede ser discriminado bajo ninguna circunstancia y por ninguna razón, para ocupar un empleo para el cual reúne todos y cada uno de los requisitos de formación, experiencia y competencia, exigidos para su desempeñarlo.

> **Artículo 2°.-** Derechos fundamentales de la persona
>
> Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece. **2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.**

De la misma forma, la Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio C-111 relacionado con la discriminación en materia de ocupación y empleo, vigente desde el 15 de junio de 1960, define claramente la discriminación en materia laboral, e insta a las naciones miembros a generar una política nacional que promueva la igualdad, en su artículo 2 (Organización Internacional del Trabajo, 1958), en los siguientes términos:

> *"Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto"*[1]

En el Perú es el legislador el llamado a materializar, mediante la expedición de normas claras, justas y ecuánimes, el concepto de igualdad en materia laboral, por lo que al evidenciar una posible falencia por omisión en la redacción de una norma se hace necesario llamar la atención sobre esta, usando los mecanismos adecuados, a fin de lograr equilibrar la balanza y lograr relaciones laborales más estables y transparentes.

LA DEFENSA PÚBLICA

Históricamente, el antecedente del actualmente denominado "defensor público" fue el "defensor de oficio". Así, el Código de Procedimientos Penales de 1940 estableció que, en caso de impedimento del defensor, lo reemplazaría alguno de los defensores de oficio nombrados por el Ministerio de Justicia o el que designe el Tribunal Correccional, entre los suplentes del Ministerio de Defensa.

La Constitución Política del Perú de 1979 estableció que el Estado era el encargado de proveer la defensa gratuita a las personas de escasos recursos, garantizando el principio del derecho a la defensa. Bajo este contexto, en el año 1983 se emitió el Decreto Supremo N° 023-83-JUS, con el cual se aprobó por primera vez el Reglamento del Ministerio de

[1] Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio C-111. Obtenido de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

Defensa, en el que se definía la defensa de oficio como parte integrante de esta institución y establecía entre otros, los requisitos, obligaciones y derechos de los defensores de oficio.

En 1992, el artículo 20° del Decreto Ley N° 25993,[2] Ley Orgánica del Sector Justicia, le encargó a la Dirección Nacional de Justicia la coordinación de la defensa de oficio a las personas de escasos recursos, incorporándose en ese mismo año diez abogados de oficio, en el marco de lo regulado por el Decreto Ley N° 25475[3], Ley que establece una Penalidad para los Delitos de Terrorismo y los Procedimientos para la Investigación, la Instrucción y el Juicio.

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1993[4], en su inciso 16° del artículo 139°, también garantizaba el principio de la gratuidad de la administración de justicia y el derecho a la defensa gratuita para las personas de escasos recursos. La nueva constitución dio origen al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Decreto Supremo N° 017-93-JUS[5], que reguló la defensa de oficio de la siguiente forma: artículo 298°, Defensores de oficio gratuitos; artículo 299°, Defensa gratuita en materia penal; artículo 300°, Nombramiento de Defensores de Oficio en materia penal; artículo 301°, Obligaciones de los Defensores de Oficio; artículo 302°, Sustitución de Defensores de Oficio Gratuitos; y artículo 303°, Solicitud de sanciones disciplinarias.

En el año 1998, a través de la Ley N° 27019[6] se creó el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, como parte de la Dirección Nacional de Justicia, con el propósito de proveer el derecho a la defensa gratuita a personas de escasos recursos económicos, y en los casos en que las leyes procesales lo determinen ante los organismos policiales, fiscales y jurisdiccionales del país.

En el 2009 a través de la Ley N° 29360[7], se creó el "Servicio de la Defensa Pública", y un año después, se aprobó su reglamento mediante Decreto Supremo N° 013-2009-JUS. De esta manera, se dispuso que la Dirección General de Defensa Pública era el órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tenía como finalidad asegurar el derecho de defensa, proporcionando asistencia y asesoría legal gratuita a las personas que no cuentan con recursos económicos y en los demás casos en que la ley así lo establezca, brindando así un servicio integral en materia penal, familia, civil, laboral y administrativo. Esta prestación sería brindada por los llamados "defensores públicos".

En el año 2018, a través del Decreto Legislativo Nº 1407 se modificó la Ley N°29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, con la finalidad de fortalecer el servicio legal que se ofrece a las personas de escasos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad, con

---

[2] Ley orgánica del sector justicia. Obtenido de: https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/peru/leyes/Ley25993.pdf
[3]Decreto Ley N° 25475. Obtenido de: http://hrlibrary.umn.edu/research/Peru-Decreto%20Ley%2025475.pdf
[4] Constitución Política del Perú de 1993[4], inciso 16° del artículo 139°. Obtenido de: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DE0B2F39365DEA73052586F2002056C9/$FILE/CPE-139.pdf
[5] Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Obtenido de: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_ds017.pdf
[6] Ley que crea el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio. obtenido de: http://www.justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/defensoria_oficio/1.pdf
[7] Ley que crea el servicio de la Defensa Pública. obtenido de: http://www.justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/defensoria_oficio/1.pdf

énfasis en la optimización de los servicios dirigidos a las víctimas de delitos. El 2019 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", el Decreto Supremo N° 009-2019-JUS, a través del cual se adecuó el Reglamento de la Ley N° 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, al Decreto Legislativo N° 1407, que fortalece el Servicio de Defensa Pública.

Es así que la Defensa Pública, es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, **responsable de salvaguardar la tutela judicial efectiva del derecho constitucional a la defensa y juega un papel importante en el fortalecimiento del gobierno democrático y de derecho.** La supervisión de la defensa pública está a cargo de abogados que son miembros de la División Superior de Defensa Pública del Departamento de Justicia y que son defensores públicos. **Estos servidores son los que mantienen contacto directo con el público, por lo que son una persona muy importante en estos trámites. En estas organizaciones se deben preparar las condiciones adecuadas para atender a clientes de calidad, influyendo positivamente en las oficinas distritales, y comprometidas con la justicia**

Además, según Jesús Baldeón[8] la defensa pública tiene como equipo de intervinientes en los patrocinios no solo abogados (defensores públicos), y conciliadores extrajudiciales, también lo conforma un equipo multidisciplinario constituido por psicólogos, médicos forenses, licenciadas en trabajo social; todos están comprometidos para atender las demandas ciudadanas. Por tanto, e**l servicio de defensa pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, involucra la defensa penal pública, defensa de víctimas y asistencia legal con el fin de amparar con una respuesta oportuna de defensa** (Dill'Erva, 2021, como se cita en Jesús Baldeón, 2023, p. 14)

Bajo el marco de la Ley N° 29360 y el Decreto Legislativo N° 1407, las acciones del defensor público se dan bajo la legalidad, probidad, independencia funcional, confidencialidad, unidad de actuación, gratuidad, desconcentración, interculturalidad y diversidad cultural, **haciendo de este oficio uno de los servicios más sensibles dentro de los actores del Estado** (Dill'Erva, 2021, como se cita en Jesús Baldeón, 2023, p. 15). Para tomar decisiones es necesario tener evidencia objetiva del problema; determinar el grado de aprobación y satisfacción del patrocinio otorgado por los abogados de los administradores de defensa libre, es vital para la formulación de estrategias válidas y de aplicación real. (González & Carmona, 2016, como se cita en Jesús Baldeón, 2023, p. 15).

A nivel nacional se encuentran localizadas 34 direcciones; en orden geográfico se ubican a nivel departamental y estos están administrados por el órgano rector de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia adscrito al Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. La dirección general tiene bajo su administración las direcciones distritales y sedes de defensa pública, centros de Asistencia Legal Gratuita-Mega Alegra y los Centros de Asistencia Legal Gratuita-Alegra. (Dill'Erva, 2021, como se cita en Jesús Baldeón, 2023, p. 24).

[8] Jesús Baldeón (2023). Nivel de atención de la defensa pública y grado de satisfacción de los usuarios en tiempos de pandemia en el departamento de Junín, 2022. Obtenido de: https://hdl.handle.net/20.500.12394/12446

Por lo que podemos afirmar que el servicio de la Defensa pública se define como la atención y Servicio que presta la Defensa Pública se ha instalado con el único fin de asegurar a la ciudadanía de bajos recursos en general al derecho de una defensa y acceso a la justicia, que es soportada por la constitución, cuya responsabilidad y servicio a una asistencia técnico legal gratuita o patrocinio en las todos los temas legales en el que puedan incurrir los usuarios, y que deben encontrarse contemplados dentro del Reglamento, (Montero, 2018, como se cita en Jesús Baldeón, 2023, p. 25).

Desde la perspectiva del defensor público, los aportes teóricos son fundamentales y se construye una comprensión del delicado trabajo que se desarrolla al emprender la defensa penal. Asimismo, establecer la importancia de entender los servicios públicos de defensa penal y los derechos fundamentales, como el acceso a la justicia, el derecho a la defensa como parte integrante de los derechos fundamentales y la inclusión social. Una institución pública poco conocida y con una función trascendente dentro del poder judicial peruano es de gran importancia. Este es un tema teórico poco estudiado en la actualidad.

DEL REGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS – CAS

Del análisis de la naturaleza del régimen laboral especial de contratación administrativa, se puede observar que en los últimos años el Estado ha desvirtuado la relación laboral, primero estableció los locadores de servicios y de servicios no personales, luego implementó la contratación administrativa de servicios, y posteriormente la reglamentó a través del Decreto Legislativo N° 1057, estableciendo un régimen especial de subcontratación administrativa. Por lo tanto, actualmente contamos con el régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Ocupación y Competitividad Administrativa del Sector Público, el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el Decreto Legislativo N° 1057, que regula un régimen especial para la Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

De los mencionados, el grupo más relegado en el reconocimiento de sus derechos, es el denominado régimen CAS. El Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, fue elaborado en el marco de las facultades concedidas al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 29157[9]. La delegación de facultades se fundamentó en la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos; siendo que, en los considerandos de la norma previamente citada, se señala su relación con el fortalecimiento institucional y la modernización del Estado.

Por otra parte, también debe prestarse atención a los antecedentes de su desarrollo, a saber, las cuestiones laborales derivadas de la celebración de contratos bajo el régimen del denominado "**Servicios No Personales**". Los antecedentes de su desarrollo se remontan a la década de 1990, período en el que se vivió una crisis económica y financiera que condujo a la formulación de un plan de reestructuración nacional. El plan incluye la

[9] El Decreto Legislativo N° 1057. Obtenido de: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29157.pdf

prohibición de nombramientos, la reducción del gasto público y la flexibilización de los derechos laborales.

En ese sentido, **este tipo de contratación respondía al contexto de la limitación generada por las leyes de presupuesto para el nombramiento e introdujo la aplicación de una norma pensada para el sector privado** (contratación de locación de servicios); así como, el crecimiento de la informalidad laboral. Este régimen de contratación se caracterizaba por la presencia de relaciones que cumplían los presupuestos básicos para concebirse como una relación laboral, vale decir, remuneración, subordinación y prestación personal de servicios; diferenciándose de otros regímenes en la forma mediante la que se concretaba el vínculo, celebración de contratos con la administración pública a través de contratos de locación de servicios. Es decir, este régimen se originó con la idea de establecer un régimen temporal que progresivamente iría desapareciendo.

En consecuencia, su adopción condujo a la interposición de demandas colectivas en los años 90´. Para el año 2001, durante el período de transición en el gobierno de Valentín Paniagua, se conforma una Comisión Sectorial encargada de estudiar la realidad de los trabajadores del sector público y proponer soluciones ante las contingencias advertidas. En ese entonces, se emitió un informe final donde se señaló que se debía crear un régimen único regido bajo el derecho administrativo y hacer que aquellos contratado bajo este régimen pasen a los regímenes correspondientes, ya sea 276 o 728.

No obstante, el Tribunal Constitucional analizó el régimen y estableció que dentro de las materias que se delegaron estaba la modernización del estado; dándose que, esta materia se entiende de forma extensiva e incluye las relaciones del Estado con su personal. *No obstante, dicho examen fue incorrecto puesto que se interpretó de forma extensiva una facultad limitada para el Poder Ejecutivo y el tratado celebrado con EEUU incluía una disposición expresa que señalaba que no se aplicaba a las relaciones entre el Estado y su personal.*[10]

Según el proyecto de Ley citado el Tribunal señaló que se contempla derechos que también fueron considerados para los trabajadores (jornada, horario, vacaciones); y, a causa de esos rasgos sintomáticos, se concibe como una relación laboral.

> *FJ 19.- "Por ello, este Colegiado concluye expresando que el contenido del contrato regulado en la norma impugnada tiene las características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo, en la medida en que prevé aspectos tales como la determinación de la jornada de trabajo (que implica incluso determinar el horario de trabajo, pues de lo contrario sería imposible controlar la jornada semanal), así como los descansos semanales y anual."*[11]

De esta manera **El CAS fue diseñado para cubrir necesidades temporales y específicas de personal en entidades estatales, permitiendo contratos de trabajo por servicios determinados, proyectos o actividades específicas que no requieren una**

[10] Proyecto de ley 6508. Obtenido de: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/Proyectos_Firmas_digitales/PL06508.pdf
[11] Ibid.

vinculación laboral permanente como una alternativa a la contratación bajo el régimen laboral general y tiene características diferentes.

II. PROBLEMÁTICA ENCONTRADA

En la Ley Nº 27019 Ley que crea el servicio nacional de la defensa de oficio en su artículo 5º se establece que el 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.

Por su parte en la Ley Nº 29360 Ley del Servicio de Defensa Pública en la segunda disposición complementaria estipula que en el régimen de contratación se toma en cuenta lo siguiente:

a) 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.

b) Los defensores públicos bajo el régimen laboral de la actividad pública mantienen dicho régimen laboral.

c) Los defensores públicos que no se encuentren en el supuesto previsto en el literal b) se vinculan al Ministerio de Justicia mediante el régimen de Contratación Administrativa de Servicios.

Es necesario recalcar que dentro del Ministerio De Justicia hay dos régimen laborales defensores que están bajo el decreto legislativo 276 perciben como remuneración 3500 y los pertenecientes al Decreto legislativo 1057 CAS perciben como remuneración 5,000 desde el 2015 ahora CAS indeterminado, al amparo de la ley LEY 31131 ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.

Sin embargo, El Ministerio De Justicia viene contratando desde el 2018 bajo EL mismo Decreto Legislativo 1057 defensores públicos que Perciben 7,064. Del mismo modo hay diferencia de pagos hay diferencias entre equipo multidisciplinario (médicos, psicólogos, asistente social) personal administrativo. Ese es el gran problema que existe ahora dentro de la Defensoría Pública, porque hay una gran diferencia en la remuneración.

Esta situación señalada, genera un trato desigual y discriminatorio por cuanto, el régimen del Decreto Legislativo 1057 no cuenta con los mismos derechos que los otros grupos, a pesar de que realizan el mismo trabajo en posiciones similares. Así, los trabajadores CAS no cuentan con el derecho a la compensación por tiempo de servicios ni con el derecho a gratificaciones de julio y diciembre.

Cabe precisar que en el caso de los trabajadores asistenciales o administrativos de la defensa pública del Ministerio de Justicia se encuentran en una situación particularmente compleja. Aunado a este problema, se debe considerar la enorme brecha de profesionales

que se necesita para la atención y el acceso a la defensa legal en los diversos distritos judiciales en el país.

Por ello, el Estado dispuso medidas destinadas al nombramiento de personal asistencial y administrativo. Así, a través del artículo 305° del Decreto Legislativo Nº 767[12], Ley Orgánica del Poder Judicial del 04 de diciembre de 1991, que reguló que el nombramiento de los defensores de oficio ante las Salas Penales Superiores y Juzgados Penales, se efectuaba previo concurso por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia. Posteriormente, dicha disposición fue derogada por la Segunda Disposición Final de la Ley Nº 27019[13], Ley que crea el servicio nacional de la defensa de oficio, publicada el 23 de diciembre de 1998 en la que señala en su artículo 5 lo siguiente:

> **"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."

Al respecto, según Espinoza Torres[14], Como se puede establecer, la Defensa Pública garantiza que la persona humana goce, sin discriminación, de los servicios del sistema judicial y acceso a la Justicia con privilegio de los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. La Defensa Pública como institución, considera que las personas la reconozcan como el servicio gratuito, eficaz, de calidad, inclusivo y protector de los Derechos Humanos de todas las personas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, como se cita en Espinoza Torres, 2019, p. 1). En consecuencia, la Defensa Pública debe ser garante de un buen servicio que constituya calidad, sea gratis y para todos (Fix-Fierro & Suárez, 2015, como se cita en Espinoza Torres, 2019, p. 1); esto es, que ningún procesado quede en desigual condición que el otro. Sin embargo, el servicio eficaz y bueno está condicionado a factores que la norma que garantiza su verificación en la realidad no ha superado.

Al respecto, si bien, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), conceptúa la defensa pública como "... la institución del Ministerio de Justicia encargada de garantizar la tutela judicial efectiva del derecho constitucional a la defensa, labor de vital importancia para fortalecer el estado democrático y de derecho. El servicio de Defensa Pública es prestado por **Defensores Públicos** y demás integrantes de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia (DGDPAJ), y por Defensores Públicos adscritos."[15], no obstante, el personal que garantiza el cumplimiento

---

[12] Artículo 305° del Decreto Legislativo Nº 767. Obtenido de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00767.pdf
[13] Ley que crea el servicio nacional de la defensa de oficio. obtenido de: http://www.justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/defensoria_oficio/1.pdf
[14] Espinoza Torres (2019). Propuesta de mejora del servicio de Defensa Pública de la Dirección Distrital de Ancash. Universidad cesar Vallejo. Obtenido en: https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/38501/espinoza_tj.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[15] MINJUS. Obtenido de: https://www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/noticias-destacadas/minjusdh-cuenta-con-servicio-gratuito-de-defensa-legal-para-asistir-a-menores-victimas-de-violencia/

de lo dispuesto, aun no ha conseguido su reivindicación y justicia sobre su situación laboral que viene atravesando.

Al respecto, Cappelletti (2018) menciona que, *en un sistema de igualdad de oportunidades se debe materializar en la realidad el Derecho al Acceso a la Justicia, no solamente como un* ***Derecho enunciativo****, sino como un Derecho palmario y contrastable en la vida diaria (*Cappelletti 2018, como se cita en Espinoza Torres, 2019, p. 5). Sin embargo, como se ha podido notar el acceso a la Justicia casi es solo retórica, no se da en la realidad. Por esa razón, en el Acuerdo Nacional por la Justicia del 2 de noviembre del 2016 se comprometieron a desarrollar urgentes medidas con acciones inmediatas (Acuerdo Nacional por la Justicia, 2017).

En esta parte resulta de suma importancia señalar una definición más puntual del valor del servicio público que ejercen los defensores públicos, ya que se viene proponiendo a la defensa como un servicio público. En tal sentido, Gonzales-Varas (1996) precisa que **es una aspiración de servir de medio para el resarcimiento de las necesidades sociales mediante una acción o prestación estatal de forma continua y regular**.

Desde otro punto de vista Fernández (1995) indica algo similar a Gonzales – Varas (Espinoza Torres, 2019, p. 6), **sobre la continuidad y permanencia de la actividad que está destinada a satisfacer las necesidades de todos quienes son gobernados y en beneficio directo de ellos, pero con la particularidad de que un servicio debe estar escrutado por parámetros de buen o mal servicio**. En tal entendido, se podría afirmar que un punto en común es la calidad del servicio permanente en un concepto de servicio público, o por lo menos se considera que va en esa orientación.

En este sentido, es inconsciente e inconcebible en muchas ocasiones que los servidores y funcionarios de la defensa pública ejerzan cierta exclusión respecto otros funcionarios públicos fundamentalmente. En esta óptica, se propone que, para igualar las condiciones laborales del personal profesional y asistencial de la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos excluidos y discriminados, durante mucho tiempo por el Estado, necesariamente debe otorgárseles nuevamente la mayor y mejor posibilidad de acceder a la Justicia y respeto de sus derechos laborales restituyendo la oportunidad de su nombramiento tal como le fue otorgado mediante **Ley Nº 27019,** Ley que crea el servicio nacional de la defensa de oficio en la que señala ser incluidos bajo el régimen laboral empresarial.

Empero, se propone igualar las condiciones con los otros servidores públicos que han venido siendo beneficiados con nombramientos como en el caso del personal CAS del Ministerio de Salud o el Personal CAS del ministerio de Educación, mediando la garantía del acceso real y palmario a los mecanismos de la administración de Justicia para conseguir ese valor. En tal sentido, no solo aquellos, los defensores públicos considerados se verían favorecidos, sino también aquellos trabajadores asistenciales que se encuentran laborando a nivel nacional como personal de la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así se promueve igualar los derechos de ambos, y de todos a la vez.

Paralelamente a todo lo expuesto, se debe tener en consideración el funcionamiento de la Defensa Pública en el Perú como parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Precisamente a la Gestión organizacional de la Defensa Pública. En tal sentido, para poder fijar estándares de buen servicio de la Defensa Pública se debe tener en cuenta principalmente el bienestar del trabajador que ejerce la defensa pública de los más vulnerables. Los procesos de resolución de causas requieren de cualidades del Defensor Público como capacidad profesional y de respuesta experta inmediata. En dicha perspectiva, el Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe propone una Defensa Pública eficaz para ello, en principio se debe identificar las necesidades de los trabajadores y cómo satisfacerlas y; con la segunda, asistir en la restructuración del servicio de defensa.

Además, **en el Perú, la Defensa Pública como servicio público gratuito es brindado por los Defensores Públicos de forma permanente que se corresponden al mismo Ministerio de Justicia, precisamente a la Dirección General del servicio**. Con aquella óptica, la del servicio público se podría indicar que dentro de un sistema procesal como lo tiene el Perú, **necesariamente un Defensor debe** mostrar una conducta activa de forma permanente en el ejercicio de sus funciones.

Por tal razón, el régimen de contratación del trabajador de la defensa pública debe ir en consonancia de las labores que realiza, los cuales como ya se ha demostrado son, sin ninguna duda, **labores de absoluta entrega y permanencia con la finalidad de conseguir que la justicia llegue sobre todo a la población más vulnerable y desprotegida**. Fundamentalmente, todo ese planteamiento institucional debe orientarse a constituirse como un servicio inclusivo y protector de los Derechos humanos no solo para los que se benefician del servicio sino también para los que lo brindan.

III. IMPORTANCIA DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De lograrse concretar la propuesta legislativa de nombramiento de los trabajadores de la defensa o pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el respeto a sus derechos laborales esta tendrá un impacto social significativo en varios aspectos de la sociedad peruana. A continuación, se destacan algunos de los impactos sociales más relevantes:

1. Mejora de la calidad de vida de los trabajadores: El respeto a los derechos laborales garantiza condiciones de trabajo justas, salarios adecuados y protección contra la explotación laboral. Esto permite a los trabajadores vivir con dignidad y acceder a una mejor calidad de vida para ellos y sus familias.
2. Reducción de la desigualdad: El cumplimiento de los derechos laborales contribuye a reducir las brechas de desigualdad en la sociedad, ya que garantiza que todos los trabajadores sean tratados de manera justa y equitativa, independientemente de su posición económica o social.
3. Fortalecimiento de la cohesión social: Cuando los derechos laborales son respetados, se crea un clima de confianza y cooperación entre empleadores y trabajadores. Esto

puede fortalecer la cohesión social en el lugar de trabajo y en la sociedad en general que solicita el servicio de defensa pública que está dirigido a los más vulnerables.

4. Reducción de la pobreza y la exclusión social: El cumplimiento de los derechos laborales puede ayudar a reducir la pobreza y la exclusión social al proporcionar a los trabajadores una remuneración justa y condiciones laborales seguras, lo que les permite acceder a recursos y oportunidades para mejorar su bienestar.
5. Estabilidad y paz laboral: Cuando los derechos laborales son respetados, se reducen las tensiones y los conflictos laborales, lo que contribuye a un ambiente de trabajo más estable y armonioso.
6. Fomento del desarrollo económico sostenible: Un respeto adecuado a los derechos laborales puede mejorar la productividad y la eficiencia de los trabajadores, lo que a su vez puede impulsar el desarrollo económico sostenible del país.
7. Cumplimiento de estándares internacionales: El respeto a los derechos laborales es esencial para cumplir con los estándares internacionales de trabajo decente establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto mejora la imagen del país a nivel internacional y fomenta relaciones comerciales y laborales más justas y éticas.
8. Fomento de la responsabilidad social empresarial: El respeto a los derechos laborales es una parte fundamental de la responsabilidad social empresarial. Las empresas que cumplen con los derechos laborales demuestran su compromiso con el bienestar de sus empleados y la sociedad en general.

Además la importancia radica en entender que el Estado Peruano se ha caracterizado por contar con una estructura orgánica sólida, por lo que se constituye en el mayor empleador del país, y en muchos casos el único en desarrollar la función pública de manera técnica y altamente especializada, tal es el caso de las Entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, la administración de justicia a través del ministerio de Justicia, de tal forma que es responsable de la prestación oportuna, eficiente y eficaz de servicios de acceso a la justicia que de dicha función pública se derivan, siendo el mérito de sus servidores públicos uno de los pilares en los cuales se fundamenta dicha responsabilidad.

En virtud de todo lo anterior, cobran vital importancia los procesos de nombramiento, vinculación, e implementación de las situaciones laborales - administrativas, que adelantan las Entidades con fin de garantizar el ingreso y la permanencia en el servicio, de servidores públicos idóneos y con la formación integral necesaria para cumplir con las diversas responsabilidades en el ejercicio de la función pública asignada al Estado.

Así las cosas, se tiene que los servidores públicos vinculados mediante el régimen CAS, no son ajenos a esta situación, ya que si bien su vinculación no se da como resultado de la superar cada una de las etapas de un concurso de méritos para provisión de vacantes, sí cumplen con todos los requisitos de formación y experiencia requeridos para desempeñar cabalmente las funciones correspondientes al empleo de carrera administrativa en el cual fueron nombrados, para permitir a las Entidades cumplir con las necesidades del servicio.

Es importante además no perder de vista que el derecho de acceso al empleo de carrera pública, recae exclusivamente en aquellos servidores que superaron un concurso de

méritos y que resultado de ello ostentan los derechos que de la carrera pública se derivan, no obstante, limitar el acceso en empleos cuya naturaleza no es de nombramiento y de remoción a empleados que ostentan derechos de carrera pública es inadmisible, pues a todas luces vulnera el derecho de los servidores públicos y coarta la discrecionalidad del nominador en la toma de decisiones al momento de integrar equipos de trabajo, sin que ello conlleve vulneración alguna a los derechos de carrera pública.

En este punto es menester reiterar, que si bien el régimen CAS es una forma excepcional de proveer los empleos de carrera administrativa, y garantizar así la continuidad de la prestación del servicio, también es cierto que las plantas de personal de las Entidades públicas cuentan con servidores públicos cuya situación como CAS superan incluso décadas, lo que da cuenta de los vacíos que en materia del empleo público a través de concursos de méritos se presentan. Sin perjuicio de lo anterior y sin pretender llevar a un punto de igualdad, que jurídicamente no existe, entre los servidores públicos que ostentan derechos de carrera pública y aquellos bajo el régimen CAS, **se hace necesario establecer que frente al acceso en empleos CAS sí se evidencia una vulneración al derecho a la igualdad, como quiera que la provisión definitiva de los mencionados empleos no es resultado de la carrera administrativa, por lo tanto esta no puede constituirse en una herramienta limitante para acceder a través del encargo.**

Al respecto, el Tribunal Constitucional a través de su amplia Jurisprudencia ha reiterado que el sistema de carrera pública tiene como fin esencial la estabilidad de los servidores en empleos públicos y el acceso a todos los ciudadanos a la administración pública de conformidad con las capacidades de cada aspirante, con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de la función pública en beneficio de la comunidad, es por esta razón que los empleos en vacancia definitiva o temporal son ocupados por servidores que cumplen con los requisitos de formación y experiencia para proveerlos, y de esta forma dar continuidad a la función pública y no se permite por mandato legal que un servidor en modalidad CAS que cumple con los mismos requisitos, pueda ocupar en encargo un empleo de libre nombramiento y remoción con el solo pretexto que la ley no lo indica, pero claramente no lo prohíbe, constituyéndose esta situación en un vacío legal que afecta a un gran grupo de servidores públicos.

Por todo lo anterior, los servidores públicos de la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos bajo la modalidad CAS, previa verificación del cumplimiento de requisitos de formación y experiencia, deberían tener el derecho a ser incluidos en los procesos de nombramiento y remoción, pues como previamente se indicó **el régimen CAS es una forma excepcional de provisión, y no puede esta excepcionalidad superar en requisitos a la forma definitiva de provisión o empleo que se señala en el Artículo 23 de la carta magna, sobre el derecho a que el Estado debe promover condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.**

Asimismo, es importante señalar que el contenido de la protesta de la propuesta legislativa versa en entender que el acceso al nombramiento laboral incluye a los servidores que ostentan derechos de carrera pública, para ser encargados en empleos con nombramiento, pero no incluye a los servidores bajo la modalidad CAS, por lo tanto, se evidencia una omisión que rompe el principio de igualdad consagrado en la Constitución, toda vez que la

naturaleza jurídica del nombramiento del servidor a encargar en un empleo como servidor CAS, no puede constituirse en un obstáculo que le impida acceder al encargo en igualdad de condiciones con otros servidores, pues como se ha indicado a lo largo de la presente propuesta, la provisión de empleos bajo la Modalidad CAS no requiere superar un concurso de méritos por lo que su provisión excepcional no puede exigir un requisito adicional a los requisitos mínimos, más aún cuando los servidores CAS pueden asumir cabalmente todas las responsabilidades que de esta situación administrativa se derivan así como de sus beneficios, ya que para ello debe contar con la formación, experiencia y competencias requeridas.

IV. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO.

El artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley, contenga un Análisis Costo Beneficio, que exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales. Art. 75. Requisitos y presentación de las proposiciones. (...) las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

La propuesta legislativa no irroga presupuesto adicional al tesoro público en el presente año fiscal toda vez que ya se encuentra presupuestada en la norma contenida en la Ley N° 29360, Ley que crea el servicio de la Defensa Pública. Lo que si se debe señalar que para el próximo año fiscal el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en tanto órgano rector debe sustentar ente el Ministerio de Economía la asignación presupuestal para el siguiente ejercicio presupuestal.

V. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no vulnera la Constitución Política del Perú o cualquier otra norma nacional. Esta propuesta normativa pretende dar un marco normativo en favor de los trabajadores del sector justicia comprendida en la Ley N° 29360, Ley que crea el servicio de la Defensa Pública. Asimismo, se trata no solo del derecho al trabajo, también se trata de justicia social que demandan los trabajadores lo que redundará en su bienestar y del acceso a la justicia y a una defensa justa de todos los peruanos.

VI. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en la siguiente política de estado:

Política 10. Reducción de la pobreza.
El presente proyecto al reconocer una mejor remuneración para cientos de familias de trabajadores del Sistema de Defensa Pública está conforme con el compromiso estatal de

dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas, fomentando el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general.

Política 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
El presente proyecto de ley, también debido a reconocer una mejor remuneración para trabajadores del Sistema de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, está cumpliendo el compromiso de mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna, fomentando de ese modo la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos.

Política 24. Estado eficiente, transparente y descentralizado
La presente propuesta está alineada al compromiso de mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento en la prestación de los servicios públicos; al incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población.

VII. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-20238, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de octubre de 2022.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado. Política de Estado 28) Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial. Tema 99) Modernización en el sistema de justicia y modificaciones a los procesos y trámites legales