Proyecto de Ley N°.....7466/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:28 am

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA UNIDAD EJECUTORA DEL SERVICIO DE DEFENSA PÚBLICA

A iniciativa del Congresista de la República **AMÉRICO GONZA CASTILLO,** Miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre, y en ejercicio del derecho de reforma constitucional que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República del Perú, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente Ley;

LEY QUE CREA LA UNIDAD EJECUTORA DEL SERVICIO DE DEFENSA PÚBLICA

Artículo 1. Objeto de la Ley
El objeto de la presente Ley es crear la Unidad Ejecutora del Servicio de Defensa Pública, adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley
La ley tiene por finalidad, otorgar al servicio de Defensa Pública, autonomía para su organización administrativa a fin de prestar atención oportuna a los usuarios.

Artículo 3. Creación de la Unidad Ejecutora del Servicio de Defensa Pública
Se crea la Unidad Ejecutora del Servicio de Defensa Pública sobre la base de la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 4. Lineamientos
El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de Economía y Finanzas en los que corresponde a cada uno de su sector, adoptarán las medidas pertinentes para concretizar lo prescrito en la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

Se encarga al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la elaboración de las disposiciones reglamentarias pertinentes en un plazo de noventa (90) días, a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley.

Lima, abril de 2024

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO

Normativa Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley N°29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ley N°29360, Ley del servicio de defensa pública.
- Ley N°31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.
- Decreto Supremo N°013-2009-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29360 - Ley del Servicio de Defensa Pública.
- Decreto Legislativo N°1407, que fortalece el Servicio de Defensa Pública.
- Decreto Supremo N°008-2020-JUS, que aprueba el Protocolo de Actuación Conjunta entre el Centro Emergencia Mujer y los Servicios de Defensa Pública.
- Resolución Ministerial N°0108-2021-JUS, que aprueba la Directiva denominada "Directiva para normar la atención de los Servicios de Defensa Pública y Acceso a la Justicia con enfoque intercultural a favor de los pueblos indígenas u originarios".
- Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Resolución Directoral N°0025-2019-EF-50.01, que aprueba la Directiva para la creación o cierre de unidades ejecutoras de los pliegos presupuestarios.

Normativa comparada

- Ley 27149, Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (*Argentina*).
- Ley Complementaria N°80, que organiza la Defensoría Pública de la Unión, del Distrito Federal y de los Territorios y prescribe reglas generales para su organización en los Estados, y dispone otras medidas (*Brasil*).
- Decreto N°837, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (*El Salvador*).
- Decreto 129-97, Ley del servicio público de defensa penal (*Guatemala*).
- En el vol. 7 relativo a los Servicios del defensor del Criminal de la Justice Act (CJA) Guidelines (*Estados Unidos*).
- Ley N° 4423, Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública (*Paraguay*).

Normativa Internacional

- Los Diez principios de la American Bar Association para un sistema de prestación de defensa pública -*ABA Ten Principles of a Public Defense Delivery System.*
- Los Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas del Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

II. PROBLEMÁTICA QUE SE PRESENTA

El Servicio de la Defensa Pública tiene la finalidad de garantizar el derecho de defensa y el acceso a la justicia, proporcionando asesoría técnico legal y/o patrocinio gratuito a las personas denunciadas, investigadas, detenidas, inculpadas, acusadas o condenadas en procesos penales, incluyendo a los adolescentes en conflicto con la ley penal. Asimismo, comprende la asesoría técnico legal y/o patrocinio a las personas de escasos recursos económicos; niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual; personas adultas mayores con discapacidad que resulten agraviadas por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, la libertad y la familia; trata de personas y tráfico de inmigrantes, mujeres e integrantes del grupo familiar; así como en los casos de delitos patrimoniales o aquellos en que sus derechos hayan sido vulnerados en cualquier instancia administrativa.

El servicio de Defensa Pública, lo administra el MINJUSDH de la manera siguiente:

a) Direcciones Distritales y Sedes de Defensa Pública: brindan los servicios de Defensa Pública Penal, Asistencia Legal, Defensa de Víctimas y Conciliación Extrajudicial.
b) Centros de Asistencia Legal Gratuita - MEGA ALEGRA: brindan asistencia técnico legal y/o patrocinio, a través de un equipo especializado integrado por Defensores Públicos de Defensa de Víctimas y Asistencia Legal, Conciliadores Extrajudiciales y Equipo Multidisciplinario, brindándose una atención gratuita e integral, a favor de las personas en situación de vulnerabilidad.
c) Centros de Asistencia Legal Gratuita - ALEGRA: brindan asistencia técnico legal y/o patrocinio, a través de un equipo especializado integrado por Defensores Públicos de Defensa de Víctimas y Asistencia Legal; y Conciliadores Extrajudiciales, brindándose una atención gratuita e integral, a favor de las personas en situación de vulnerabilidad.

En esta perspectiva, la Defensa Pública se configura como una entidad vinculada al MINJUSDH, careciendo en su ley marco, de los principios fundamentales de autonomía administrativa y autarquía financiera, a diferencia de lo observado en otras legislaciones. La autonomía administrativa se refiere a la capacidad de la entidad para tomar decisiones y gestionar sus asuntos internos de manera independiente. Por otro lado, la autarquía financiera implica que la entidad tiene autonomía para gestionar sus recursos financieros de manera independiente. La carencia de estos principios en la legislación de la Defensa Pública puede tener consecuencias en su capacidad para tomar decisiones de manera ágil y gestionar eficientemente sus recursos. Esta observación resalta la importancia de evaluar y considerar posibles ajustes en el marco legal para fortalecer la operatividad y eficacia de la institución.

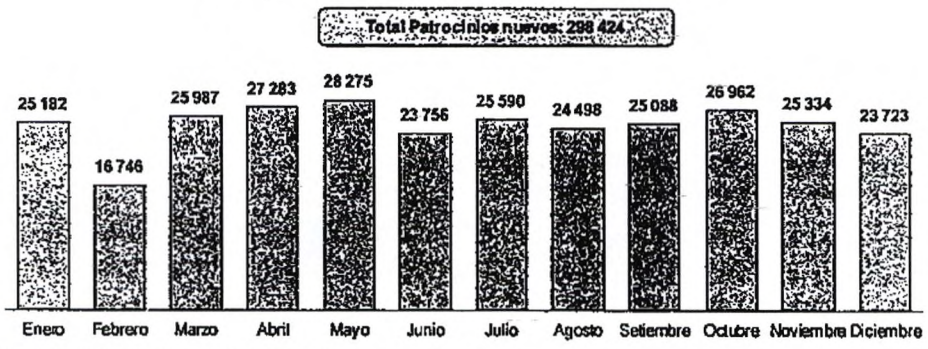
A consecuencia de no tener autonomía administrativa y autarquía financiera, este servicio muestra algunas falencias vinculadas a la carencia de logística y la ausencia de oficinas especializadas en provincias para la atención al usuario. Esta carencia logística y administrativa compromete la prestación del servicio, limitando el acceso real a la justicia con igualdad de oportunidades. En cuanto a la gestión institucional, se ha observado una rotación significativa en las responsabilidades directivas, aspecto que no

favorece una gestión efectiva. Esta perspectiva resulta relevante, ya que la gestión de una institución o área debe ser continua y constante; los cambios frecuentes en las encargaturas de la dirección dificultando la obtención de resultados positivos. Además, se evidencia una deficiente gestión de personal que no logra satisfacer la demanda de atención a los investigados. Por último, aunque pueda parecer insignificante, se detecta un exceso de confianza entre la dirección y ciertos defensores, lo que impide la aplicación de sanciones. Esta situación podría indicar una permisividad excesiva por parte del director hacia defensores cercanos a él, generando dificultades en la supervisión de los avances laborales y, por ende, retrasando el logro de los objetivos institucionales[1].

Asimismo, otros investigadores también plantean que la calidad de los servicios y de la atención brindada a los usuarios, esto es la calidad, es afectada por deficiencias en la infraestructura y en la cantidad de profesionales, por un lado la infraestructura no garantiza la privacidad como tampoco la seguridad de los usuarios; y por otro lado, la cantidad de profesionales en las áreas de servicio legal y social no responde a la demanda de la población, lo que otorga una sobrecarga de trabajo y mala atención[2].

Todo esto puede ser respaldado por la información recopilada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en relación con el inicio de nuevos patrocinios, que marca el inicio del asesoramiento para la creación del expediente de caso por parte del Defensor Público. Al analizar los datos proporcionados por el INEI, se observa que en el año 2013 se registraron un total de 172,568 patrocinios nuevos; en 2014, la cifra ascendió a 190,082; en 2015, se contabilizaron 311,136; en 2016, se iniciaron 247,691; en 2017, la cifra fue de 280,182; y en 2018, se iniciaron 298,424 patrocinios. Esto implica que anualmente, los defensores públicos en la Dirección de Defensa Pública a nivel nacional enfrentan una carga laboral que va en aumento, como se evidencia en la siguiente tabla:

PERÚ: PATROCINIOS NUEVOS, SEGÚN MES DE INGRESO, 2018



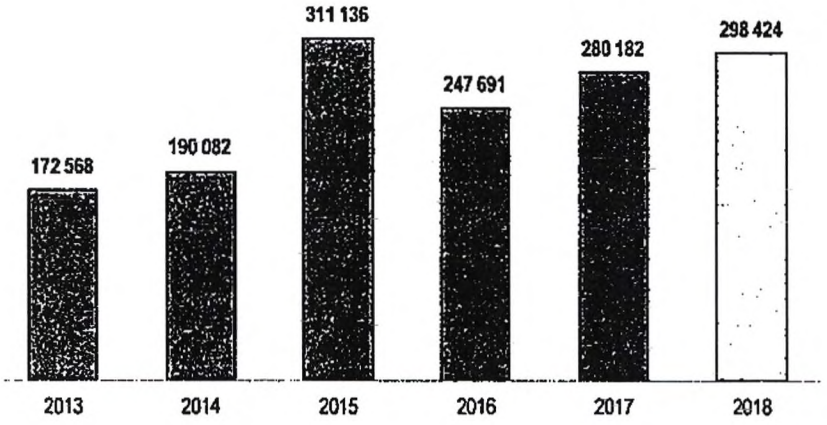
Nota: Información actualizada al 28 de junio 2019.
Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

---

[1] ESPINOZA TORRES, Jorge Gim. "*Propuesta de mejora del servicio de Defensa Pública de la Dirección Distrital de Ancash, 2018*". Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Universidad Cesar Vallejo, Trujillo, 2019, pp. 32 y 33.
[2] MATTA NÚÑEZ, Gustavo Joe. "*Calidad de servicio de la defensa pública y niveles de atención brindada*". Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Gestión Pública, Universidad Cesar Vallejo, Lima, 2018, pp. 6.

Lo más alarmante, según cifras del 2018, es que mensualmente, en promedio se registraron 24 mil 869 patrocinios nuevos, es decir que los *1410 defensores públicos*[3] a nivel nacional tendrían una carga laboral de 18 casos mensuales, que anualmente pasar a ser una carga laboral de 216 casos, pendientes a ejercer su defensa. Comprendiendo con ello que la atención de la defensa pública en nuestro país, no está calificado como el mejor nivel, la atención esta considerada dentro del rango de regular a malo respecto a la atención teniendo un alto grado de insatisfacción[4].

PERÚ: PATROCINIOS NUEVOS, 2013 – 2018



Nota: Información actualizada al 28 de junio 2019.
Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

El derecho a la Defensa Pública es un derecho fundamental, reconocido en el numeral 16) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú. Este derecho opera como una salvaguarda fundamental para el Acceso Efectivo a la Justicia de todas las personas, especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad, sin ninguna forma de discriminación. Su propósito es asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos y el acceso a los servicios del sistema judicial. Este derecho encuentra su fundamento en la dignidad de la persona, cuyo respeto se establece como el fin supremo de la sociedad y el Estado, según lo establece nuestra Constitución.

Asimismo, constituye un derecho humano, dado que se encuentra tipificado en el literal e) del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el cual establece que toda persona acusada de un delito tiene el derecho de ser

[3] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH. "*DEFENSA PÚBLICA El consultorio legal gratuito más grande del Perú*". Boletín mensual del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Setiembre 2018, pp.3.
[4] Cfr. JESUS BALDEON, Diana Escolastica. "*Nivel de atención de la defensa pública y grado de satisfacción de los usuarios en tiempos de pandemia en el departamento de Junín, 2022*". Tesis optar el Grado Académico de Maestro en Gerencia Pública, Universidad Continental, Huancayo, 2023, pp. 25.

asistida por un defensor proporcionado por el Estado. De manera similar, en el literal c) del numeral 3) del artículo 6° del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se establece que todo acusado tiene, como mínimo, el derecho a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección, y en caso de carecer de recursos para sufragar estos servicios, tiene el derecho a recibir asistencia legal gratuita de un abogado designado. Adicionalmente, en el literal d) del numeral 3) del artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone que toda persona acusada de un delito tiene el derecho a ser asistida por un defensor de oficio, siempre que sea necesario para la justicia y en caso de no contar con los medios suficientes para costearlo.

No obstante, como se ha indicado anteriormente, se evidencian deficiencias en este servicio, que van desde la carencia de regulación en lo que respecta a los principios de autonomía administrativa y autarquía financiera, hasta la insuficiencia de logística, la falta de oficinas especializadas en provincias para la atención al usuario, limitaciones en la infraestructura y una escasez de profesionales. En respuesta a estas problemáticas, la presente propuesta legislativa tiene como objetivo la creación de la Unidad Ejecutora del Servicio de Defensa Pública. Su propósito es conferir autonomía para la organización interna y descentralizar la administración y ejecución del presupuesto, bienes y recursos financieros destinados al Servicio de Defensa Pública, que actualmente está bajo la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia. Al considerar los Diez principios de la American Bar Association para un sistema de prestación de defensa pública (ABA Ten Principles of a Public Defense Delivery System), que destaca la necesidad de contar con una defensa pública independiente como primer principio; y los Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, que enfatiza en su artículo 6° la importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria de la defensa pública.

Además, que la normativa comparada acepta estos principios, tales como en ***Argentina, mediante la Ley 27149, Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación***. En los artículos 1°, 2° y 3°, establecen que el Ministerio Público de la Defensa, brinda asistencia técnica y patrocinio jurídico de las víctimas de delitos, si por la limitación de sus recursos económicos o vulnerabilidad lo necesitasen, siendo además un organismo con independencia y autonomía funcional así como financiero.

En **Brasil**, la ***Ley Complementaria N°80, que organiza la Defensoría Pública de la Unión, del Distrito Federal y de los Territorios y prescribe reglas generales para su organización en los Estados, y dispone otras medidas***. Esta ley establece que la Defensoría Pública promueve la acción civil pública y todo tipo de acciones capaces de brindar adecuada protección de derechos homogéneos difusos, colectivos o individuales, cuando el resultado de la demanda pueda beneficiar a un grupo de personas de bajos ingresos, asimismo esta institución según el artículo 97-A°, establece que tiene autonomía funcional, administrativa e iniciativa para elaborar su proyecto de presupuesto.

En ***El Salvador***, con el ***Decreto N°837, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República***, establece en su artículo 3° que, la Procuraduría General de la República, brinda asesoría, asistencia legal y psicosocial a todas las personas que lo requieran, velando por la defensa de la familia, mujer, niñez y adolescencia, personas con

discapacidad, adultas mayores y otros grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad; además, menciona en su artículo 2° y 109° que esta institución tiene autonomía administrativa y financiera.

En ***Guatemala*** mediante el ***Decreto 129-97, Ley del servicio público de defensa penal***, estipula en su artículo 1° y2° que el Instituto de la Defensa Pública Penal, es el organismo administrador del servicio público de defensa penal, para asistir gratuitamente a personas de escasos recursos económicos, además gozará de autonomía funcional y total independencia técnica para el cumplimiento de su función.

Por otro lado, en ***Estados Unidos*** mediante el ***Criminal de la Justice Act (CJA) Guidelines, en su vol. 7 relativo a los Servicios del defensor***, establecen que: La misión del programa de Servicios de Defensor es garantizar que el derecho a un abogado garantizado por la Sexta Enmienda, la Ley de Justicia Penal y otros mandatos del Congreso se aplica en nombre de aquellos que no pueden permitirse contratar abogados y otros servicios de defensa necesarios, la defensa es realizada de forma autónoma e independiente, tanto por un Defensor Público Federal o por parte de Organizaciones de defensores comunitarios.

Finalmente en ***Paraguay***, mediante la ***Ley N° 4423, Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública***, establece en su artículo 2°, que el Ministerio de la Defensa Pública, es una persona jurídica de derecho público que goza de autonomía normativa y funcional; así como de autarquía financiera en la administración de sus recursos. Su autarquía financiera implicará la administración de las partidas específicas que se le asigna en el Presupuesto General de la Nación.

IV. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra en plena conformidad con el derecho de iniciativa legislativa contemplado en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, que otorga a los legisladores la facultad de presentar propuestas normativas. Es importante subrayar que esta propuesta no pretende derogar ninguna norma vigente en el país, sino contribuir significativamente en la gestión administrativa autónoma así como financiera del servicio de la defensa pública.

V. ANTECEDENTES DE LAS UNIDADES EJECUTORAS RECIEN CREADAS EN MINISTERIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS

a. Tal como se dispone en la Octogésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365 "Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2022", la creación de la siguiente UNIDAD EJECUTORA en un ministerio:

- Unidad Ejecutora "Chankillo", en el pliego Ministerio de Cultura.

b. Asimismo, en el cuarto párrafo de la Sexagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953 "Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2024", se dispone la creación de las siguientes UNIDADES EJECUTORAS en los siguientes organismos públicos:

- Unidad Ejecutora: Zona Registral XV Sede Juliaca en el Pliego 067: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Unidad Ejecutora: Frente Policial de Apurímac, Unidad Ejecutora: XIV Macrepol Tacna en el Pliego 007: M. del Interior.
- Unidad Ejecutora: Centro de Altos Estudios Nacionales -Escuela de Posgrado en el Pliego 026: M. de Defensa.
- Unidad Ejecutora: MC - Ancash y Unidad Ejecutora: Chancay en el Pliego 003: M. de Cultura.
- Unidad Ejecutora: Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial en el Pliego 004: Poder Judicial.
- Unidad Ejecutora: Corte Superior de Justicia de Madre de Dios en el Pliego 004 Poder Judicial.

VI. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado; pero se obtendría varios beneficios, tales como:

a) **Autonomía Organizativa e Interna:** Establecimiento de la Unidad Ejecutora del Servicio de Defensa Pública para otorgar autonomía administrativa y financiera de la institución.

b) **Descentralización Administrativa:** Descentralización en la administración y ejecución del presupuesto, bienes y recursos financieros asignados al Servicio de Defensa Pública, brindándole mayor capacidad de gestión.

c) **Mejora en la Atención al Usuario:** Posible mejora en la atención al usuario al descentralizar la administración, permitiendo una respuesta más ágil y adaptada a las necesidades locales.

d) **Alineación con Principios Internacionales:** Alineación con principios internacionales, como los Diez principios de la American Bar Association para un sistema de prestación de defensa pública y los Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas del Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

e) **Fortalecimiento de la Independencia y Autonomía:** Reforzamiento de la independencia y autonomía funcional, administrativa y financiera de la Defensa Pública, siguiendo ejemplos de legislaciones comparadas.

f) **Aseguramiento de Recursos y Presupuesto:** Garantía de una asignación adecuada de recursos y presupuesto para la Defensa Pública, permitiéndole cumplir eficientemente con su misión.

g) **Adaptación a Principios de Justicia y Equidad:** Ajuste a los principios de justicia y equidad al garantizar la asistencia legal a aquellos que no pueden costearla, promoviendo así un acceso igualitario a la justicia.

VII. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está alineada con el Acuerdo Nacional y vinculados con las siguientes Políticas de Estado:

- Con la POLITICA DE ESTADO N° 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho; y
- Con la POLITICA DE ESTADO N° 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA.

Mediante Resolución Legislativa N°002-2023-2024-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de octubre de 2023; en razón a ello, la presente iniciativa legislativa tiene relación con:

- Con el Objetivo "*I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO*", específicamente con LAS POLITICAS DE ESTADO N° "1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO", evocados a TEMAS / PROYECTOS DE LEY N° "1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO".