CONGRESO
REPÚBLICA

JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:10pm

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA QUE SE ENCUENTRE EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY QUE INCORPORA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA QUE SE ENCUENTRE EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La Ley tiene por objeto incorporar al personal de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia que se encuentre bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2. Régimen laboral del personal de la Defensoría Pública

Se precisa que el personal de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, se rigen exclusivamente por el régimen laboral de la actividad privada normada

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

por el Decreto Legislativo 728 y no se encuentran comprendidos bajo los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

Artículo 3. Migración progresiva

La migración del personal de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, se llevará a cabo de manera progresiva en el plazo máximo de tres años en base a la meritocracia y el orden de prelación por el tiempo de contrato, según lo desarrolle el reglamento de la presente ley.

Para esos efectos, el Ministerio de Justicia modifica su Manual de Organizaciones y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal, y, Presupuesto Analítico de Personal, sujeto a su Plan de Implementación.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Con la finalidad de uniformizar las normas de aplicación para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad, los trabajadores que tienen contrato vigente bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, migran al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 728, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

2

a) Tener vínculo laboral vigente y una antigüedad no menor a tres (3) años de labores en forma continua o de cuatro (5) años de labores discontinuas a la fecha de la promulgación de la presente ley.
b) Haber ingresado a la institución mediante concurso público de méritos, o en su defecto, haber mantenido con la entidad una relación de servicios no personales por el plazo mínimo de un año previo a su contratación como personal CAS.

Artículo 5. Protección contra el despido o cese de actividades y vigencia de la relación laboral

El personal de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057 cuenta con protección contra el despido injustificado y/o término de contrato, para ello, la Defensoría Pública mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la migración total del personal del régimen CAS, salvo causa legal justificada.

Artículo 6. Comisión del proceso de migración

La conducción del proceso de migración estará a cargo de una comisión conformada por cinco miembros, a razón de: dos miembros designados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dos designados por el Sindicato de Trabajadores CAS de la Defensoría Pública y, uno designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La conformación, funciones y procedimientos, serán especificados en el reglamento de la ley.

Artículo 7. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos elaboran el reglamento para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días hábiles a partir de la vigencia de la presente, bajo responsabilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Quedan derogada toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2024 11:02:21-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

De acuerdo a lo indicado por el jurista Tirado:

> *"El CAS nació para regular un régimen en vía transitoria, que, reconociendo sus limitaciones, le ofrezca al personal indebidamente sujeto a "servicios no personales", un estatus mínimo dentro del conjunto de derechos y obligaciones que reconoce la legislación laboral en el Perú".*[1]

Sí lo ratifica, el Servicio Nacional Civil cuando indica que el CAS: *"fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público".*[2]

Sin embargo, en la práctica la contratación CAS, terminó generando los mismos o más problemas que los que pretendía solucionar, a tal punto que en la actualidad existen aproximadamente 290,000 trabajadores bajo esa regulación normativa que discrimina sus derechos laborales.

Si bien, posteriormente mediante la Ley 29849 se reconocieron ciertos derechos laborales adicionales al personal CAS, lo que de cierta forma aportó a la erradicación de la desigualdad y discriminación, esto no eliminó por completo la brecha entre dicho personal y los trabajadores de diferentes regímenes laborales.

---

1 https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14012

2 https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1074603-regimen-de-contratacion-administrativa-de-servicios-cas

Es importante mencionar que, en el año 2021, el Tribunal Constitucional[3], además de señalar que todo contrato administrativo de servicios debía entenderse como un régimen especial de contratación laboral para el sector público, reconoció a éste como fuente de desigualdad y discriminación de derechos y beneficios económicos en relación a los regímenes laborales regulado por los decretos legislativos 276 y 728.

Respecto a la Defensoría Pública hay que precisar que, fue creada con la Ley N°27019, en el año 1998, la misma que fue reglamentada mediante Decreto Supremo N°005-99-JUS "Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio", que en su artículo 26° prescribía: *"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".* [4]

La Defensoría Pública es una institución importante dentro de la estructura legal de nuestro país, pues tiene por objeto garantizar el derecho de defensa y acceso a la justicia, proporcionando asistencia técnico legal gratuita y/o patrocinio, a las personas que no cuenten con recursos económicos o se encuentren en situación de vulnerabilidad[5].

La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia es el órgano encargado de conducir, regular, promover, coordinar y supervisar los servicios de defensa pública, conciliación extrajudicial y arbitraje popular, garantizando el acceso a la justicia y el derecho de defensa de todas las personas.[6] Cabe mencionar que esta asistencia está reconocida en el Artículo 139°, numeral 16, de la Constitución Política del Perú.

---

[3] Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°00002-2010-PI-TC, fundamento 46.

[4] http://www.justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/defensoria_oficio/2.pdf

[5] https://www.elperuano.pe/noticia/113517-la-defensa-publica

[6] https://www.gob.pe/11894-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-direccion-general-de-defensa-publica-y-acceso-a-la-justicia

A través de esta dirección y sus direcciones distritales a nivel nacional se brinda asistencia técnico legal y patrocinio en las especialidades de defensa penal pública, asistencia legal y defensa de víctimas de violencia familiar, violencia sexual, abandono moral y material, y a favor de los niños, niñas, adolescentes y ancianos y ancianas que resulten agraviados por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, y en las materias señaladas en el reglamento de la Ley N°29360, modificado con Decreto Legislativo N°1407, para lo cual cuentan con los siguientes profesionales:

a) Director/a Distrital.

b) Coordinador/a Distrital.

c) Defensor/a Público/a responsable.

d) Defensores/as Públicos/as.

e) Administrador/a.

f) Responsable de Trabajo Social.

g) Peritos.

h) Apoyo administrativo. [7]

Sin embargo, a pesar de tu importancia en el sistema legal, desde el año 2018 existe una discriminación y desigualdad en las remuneraciones de los servidores de la Defensa Pública, por cuanto los trabajadores que tienen más años de antigüedad continúan percibiendo el mismo sueldo y los servidores de nuevo ingreso a la institución perciben un mejor salario, a pesar de ostentar el mismo cargo, las mismas funciones, el mismo horario, son contratados bajo el mismo régimen laboral, tienen los mismos derechos, deberes y

7 https://www.gob.pe/11894-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-direccion-general-de-defensa-publica-y-acceso-a-la-justicia

obligaciones, para una mejor ilustración se detalla dichas diferencias en las remuneraciones.

Defensores/as Públicos/as	1.- Defensores/as Públicos/as que perciben un salario mensual de S/. 5, 000.00 soles. 2.- Defensores/as Públicos/as que perciben un salario mensual de S/. 7, 000.00 soles.
	Existiendo una diferencia de 40% en las remuneraciones.
Responsable de Trabajo Social	1.- Responsable de Trabajo Social que perciben un salario mensual de S/. 5, 000.00 soles. 2. Responsable de Trabajo Social que perciben un salario mensual de S/. 7, 000.00 soles. Existiendo una diferencia de 40% en las remuneraciones.
Peritos	1.- Peritos que perciben un salario mensual de S/. 5, 000.00 soles. 2. Peritos que perciben un salario mensual de S/. 7, 000.00 soles. Existiendo una diferencia de 40% en las remuneraciones.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Apoyo administrativo	1.- Apoyo administrativo que perciben un salario mensual de S/. 2, 000.00 soles. 2. Apoyo administrativo que perciben un salario mensual de S/. 3, 000.00 soles. Existiendo una diferencia de 50% en las remuneraciones.

Fuente: Sindicato CAS de defensores públicos.

En el caso de los Directores/as Distritales, en enero del 2020, se efectuó un incremento en sus remuneraciones de S/. 7, 000.00 a S/. 10, 000.00 soles, quienes fueron los únicos beneficiados, dejando de lado a los Coordinadores/as, Administradores/as, Defensores/as Públicas, Responsable de Trabajo Social, Peritos y Apoyo administrativo, prefiriendo efectuar la contratación de nuevo personal con mejoras salariales, violentando con ello lo establecido en el artículo 26° de la Constitución Política del Perú que establece que en la relación laboral se respeta entre otros, el principio de igual de oportunidades sin discriminación.

A razón de las evidentes hechos de discriminación salarial los trabajadores de la defensa pública que pertenecen a la Federación Nacional de Trabajadores de la Defensa Pública iniciaron una huelga nacional indefinida en fecha 25 de abril del 2023, la misma que fue suspendida el 02 de mayo del 2023, en virtud a que se arribaron acuerdos con el señor Ministro de Justicia Daniel Ysau Maurate Romero, entre ellos el respeto irrestricto a la igualdad laboral sin discriminación laboral ni salarial para todos los servidores o trabajadores de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia, comprometiéndose a presentar un Proyecto de Ley con sustento técnico legal ante la instancia correspondiente para su aprobación y promulgación.

Así pues, con fecha 19 de mayo del 2023, el Ministro de Justicia Daniel Maurate Romero, remitió al Ministerio de Económica Alex Alonso Contreras Miranda, un Proyecto de Ley "Ley que aprueba un crédito suplementario y dispone otras medidas para garantizar la prestación efectiva del servicio de defensa pública", sin embargo; el Ministerio de Justicia

no ha efectuado gestión o seguimiento adicional a dicho proyecto de ley cuya finalidad era obtener presupuesto para obtener la homologación para los servidores que viene siendo afectados por la flagrante discriminación laboral, a pesar de que el compromiso era la aprobación y posterior promulgación, tanto más que el Ministerio de Economía ha efectuado observaciones a dicho proyecto de ley.

Por dicho motivo, la Federación Nacional de Trabajadores de la Defensa Pública, tomó la decisión de retomar el ejercicio del derecho constitucional a la huelga, desde el día 06 de julio del 2023.

Hay que tener en cuenta que, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del Expediente 649-2002-AMTC[8] se ha pronunciado sobre la promoción en el empleo en igualdad de condiciones indicando que es un derecho fundamental y que:

> *"el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. (...) 8. El derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de la persona (Artículo 22), y en el principio derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (Artículo 26). Mediante este derecho se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a los trabajadores que se encuentran en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente. De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden a los trabajadores a acceder en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposible de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica,*

[8] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00649-2002-AA.pdf

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que se cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos. (...) 10. Por tanto, el acceso a los niveles a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de mérito es de carácter cerrado, es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la administración pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior. Ello debido a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y acceso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades".

De otro lado hay que indicar que, con fecha 03 de julio de 2013 se estableció mediante Ley 30057[9], Ley del Servicio Civil, un único régimen laboral de servicio civil para quienes prestan servicios en las entidades públicas del Estado, y también para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

Conforme al artículo 1 de dicha Ley, ese régimen del servicio civil se aplica, en general, a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos adscritos, Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos autónomos constitucionales, otros organismos autónomos y demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado o referidas al derecho público, excluyéndose a algunas reparticiones consideradas carreras especiales y otras por normativa legal posterior.

---

9 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/_30057_-_22-07-2013_09_46_37_-30057.pdf?v=1645457366

Sin embargo, hay que considerar lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su rol de máximo intérprete de la Constitución, en los puntos 66 y 69 de los fundamentos de la resolución recaída en los expedientes 0025-2013- PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014- PI/TC de 26 de abril de 2016, señala:

> *"La exclusión al régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, puede darse conforme lo justifique la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio. En esos términos estaría justificada la exclusión del Poder Judicial de dicho régimen único del servicio civil, conforme se trata de un poder del Estado y que tiene la función principal de administrar justicia".* [10]

En el mismo sentido, la resolución recaída en el Expediente 00029-2018-PI/TC, de 20 de agosto de 2020, señala en el punto 44 de sus fundamentos:

> *"En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, este Tribunal también señaló en esta sentencia que, si bien la Ley Servir ha establecido una regulación que favorece la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado, el legislador, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y de sus correspondientes competencias (artículo 102.1 de la Constitución), dispone de varias opciones de configuración del contenido de las leyes. En ese sentido, puede establecer distinciones, siempre que estén justificadas en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio".* [11]

En base a lo expuesto, es perfectamente viable establecer que el personal de la Defensoría Pública, forme parte de la excepción a la aplicación del régimen único de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, fundado en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio.

---

[10] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf

[11] https://elperuano.pe/noticia/103730-ley-de-la-carrera-del-trabajador-judicial-es-inconstitucional

Esta circunstancia, permitiría materializar el derecho constitucional de igualdad, reconocido por nuestra Constitución Política, y de ese modo todos los trabajadores de la entidad formarían parte del mismo sistema laboral, respetando así los beneficios y derechos laborales de los trabajadores, quienes realizan las mismas funciones, pero que encuentran desigualdad al momento de percibir sus derechos laborales.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente 018-2003[12], ha señalado que:

> *"La naturaleza jurídica de la igualdad reposa en una condición o presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales. Por ende, no es un derecho autónomo, sino relacional; en otras palabras, el derecho a la igualdad funciona en la medida en que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Más precisamente, opera para asegurar el goce real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan".*

Por lo antes expuesto se propone la presente iniciativa, con la finalidad de reconocer un régimen legal común en materia laboral para todo el personal de la Defensoría Pública, iniciativa legislativa que está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; sino por el contrario, materializa su justa aplicación.

Efectos en la legislación vigente

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; al contrario, materializa su justa aplicación.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa precisa que personal de la Defensoría Pública, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil, en los mismos términos que trata la normativa legal vigente para el caso del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú - BCR y de la

[12] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones — SBS.

Análisis Costo Beneficio

No hay costo adicional alguno para el Estado pues su implementación se llevará acabo de acuerdo a la necesidad y disponibilidad presupuestal de la entidad pública hasta en un plazo no mayor a los tres años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

Además, se debe considerar que no existe un mayor costo en la unificación de los regímenes laborales al interior de la Defensoría Pública, en tanto, esta unificación permitirá que se evite la migración laboral de los trabajadores que por esta diferenciación en su vinculación y remuneración realizan a otras entidades del Estado o del sector privado.

El siguiente cuadro grafica el costo beneficio de la presente iniciativa:

Beneficios	Costos
• *Aplica políticas públicas para materializar el principio constitucional de igualdad en el personal de la Defensoría Pública.* • *Materializa los derechos laborales reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la ley.* • *Impulsa mayor productividad en la Administración Pública.*	• *No genera costos económicos extras pues la migración y unificación se realizará con cargo al presupuesto de la Defensoría Pública.* • *Genera un costo social positivo, pues la sociedad identifica que se hace justicia.* • *Genera mayor productividad laboral*

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional: Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin

discriminación, Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, y, Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Av. Abancay N°251 Of.510 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe