



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS) el proyecto de ley 3069/2022-CR, presentado por el grupo parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú, de autoría del congresista Edgard Reymundo Mercado, que propone una Ley que modifica la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, a fin de regular la defensa legal de los servidores civiles que incurran en la comisión de los delitos contra la administración pública; y el proyecto de ley 11357/2024-CR, presentado por la congresista María del Carmen Alva Prieto (No Agrupados) que propone una Ley que respalda al servidor civil que actúa con responsabilidad y transparencia.

En la décima tercera sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 17 de marzo de 2026, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3069/2022-CR y 11357/2024-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 30057 Ley del servicio civil, sobre el derecho del servidor público al reembolso de sus gastos de defensa y asesoría legal. Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ y Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN. Se registró votos en abstención de los señores congresistas Enrique CASTILLO RIVAS, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA, Adolfo TACURI VALDIVIA y Cruz María ZETA CHUNGA. No se registró votos en contra.

1. SITUACIÓN PROCESAL DE LOS PROYECTOS DE LEY

a) El Proyecto de Ley 3069/2022-CR fue presentado el 14 de septiembre de 2022 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 19 de septiembre de 2022 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión dictaminadora, siendo la segunda comisión dictaminadora la Comisión de Fiscalización y Contraloría.

b) El Proyecto de Ley 11357/2024-CR fue presentado el 28 de mayo de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 30 de mayo de 2025 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión dictaminadora, siendo la segunda comisión dictaminadora la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

2.1. PL. 3069/2022-CR

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por dos (2) artículos, con el siguiente contenido:

- El artículo 1º modifica el artículo 35º de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil, agregando un segundo párrafo al literal I) con el siguiente texto con la siguiente redacción:

“Artículo 35.- Derechos individuales del servidor civil

El servidor civil tiene los siguientes derechos:

(...)

I) Contar con la defensa y asesoría legal, asesoría contable, económica o afín, con cargo a los recursos de la entidad para su defensa en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, Investigaciones congresales y policiales, ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones. Si al finalizar el proceso se demostrara responsabilidad, el beneficiario debe reembolsar el costo del asesoramiento y de la defensa especializada.

El servidor civil y/o los ex servidores civiles, que fueran denunciados durante su gestión por la comisión de los delitos cometidos contra la administración pública, señalados en los artículos 376 al 401 del Código Penal, quedan exceptuados de recibir este beneficio. En los demás casos, tendrán derecho a contar con la defensa y asesoría legal, pero los honorarios de sus defensas son considerados según la tabla de honorarios del Colegio de Abogados de Lima, o del Colegio de Abogados de su región.

- El artículo 2º modifica la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, con el siguiente texto:

“SEGUNDA. Defensa y asesoría de los servidores civiles

Las entidades públicas deben otorgar la defensa y asesorías, a que se refiere el literal I) del artículo 35 de la presente Ley, a los servidores civiles que ejerzan funciones y hayan resuelto actos administrativos o actos de administración interna bajo criterios de gestión en su oportunidad.

Durante la investigación de la denuncia de carácter penal, la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico emitido por la respectiva entidad en donde presta o prestó Servicio Civil el denunciado. Dicho informe sirve de sustento para efectos de la calificación del delito o archivo de la denuncia, y no es vinculante”.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

“Dentro de los derechos que tiene un servidor civil, está previsto en el literal I), el referido a contar con la defensa y asesoría legal, ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos, aun cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese concluido la vinculación con la entidad (...) El pago de esta defensa y asesoría legal, se financia con recursos de la entidad donde ha prestado servicios el beneficiado; por lo que, para otorgar este derecho, se debe ser muy meticuloso en analizar qué tipo de defensa y asesoría legal requiere este servidor público, porque al ser dinero del Estado, entonces, se requiere que esos fondos sean manejados con transparencia y sin corrupción (...) Otro hecho irregular detectado, pero no corregido hasta la fecha es el de elección del abogado especializado, y el pago de los honorarios profesionales que no tiene un tope determinado (...) el propio funcionario es quien propone el nombre del abogado que va a asumir su defensa y el monto de sus honorarios (...) se ha conocido que diversos funcionarios denunciados por delitos contra la administración pública (...) haciendo uso y abuso de este servicio a contar con la defensa y asesoría legal, recurrieron a contratar los servicios profesionales de estudios de abogados, con elevados honorarios profesionales, lo que supone un alto costo al tesoro público nacional, porque ésta asesoría se paga con dinero público, y las denuncias que se han realizado son generalmente por los delitos de corrupción de funcionarios, donde el agraviado resulta siendo el propio Estado (...) La finalidad del presente proyecto de ley, es modificar el artículo 35 de la Ley Servir, en el sentido de señalar que los funcionarios que han prestado servicio en una institución pública del Estado, donde han sido denunciados por cualquier delito previsto en el capítulo II del Código Penal, sobre delitos contra la administración pública, se les excluya del derecho de contar con la defensa y asesoría legal, porque siendo agraviado el Estado, no es procedente, que sea el propio Estado quien financie los honorarios profesionales de aquellos funcionarios que habrían incurrido en la comisión de cualquiera de los delitos previstos en el capítulo II, de los delitos cometidos por funcionarios públicos. El Estado no puede pagar por asesorías legales donde el propio Estado es el agraviado, existiría un conflicto de intereses.”

2.2. PL. 11357/2024-CR

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por tres (3) artículos y una (1) disposición complementaria final (DCF), con el siguiente contenido:

- El artículo 1º señala como objeto de ley modificar la Ley 30057 Ley del Servicio Civil, con el propósito de establecer un marco normativo que permita que el Estado únicamente reembolse los gastos de defensa legal a servidores civiles que al final del proceso no se les declare responsables administrativa, civil o penalmente
- El artículo 2º modifica el artículo 35º de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil, a efectos de suprimir el literal I), quedando el texto con la siguiente redacción:

“Artículo 35.- Derechos individua/es del servidor civil

El servidor civil tiene los siguientes derechos:

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE
LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON
TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY
QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL
SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL
SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS
GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.**

- a) *Percibir una compensación de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y sus normas reglamentarias. Los derechos y beneficios correspondientes a un puesto no son transferibles de producirse un supuesto de movilidad a otro puesto.*
- b) *Gozar de descanso vacacional efectivo y continuo de treinta (30) días por cada año completo de servicios, incluyendo los días de libre disponibilidad, regulados en el reglamento. Mediante decreto supremo el Poder Ejecutivo puede establecer que hasta quince (15) días de dicho período se ejecuten de forma general. El no goce del beneficio en el año siguiente en que se genera el derecho no genera compensación monetaria alguna y el descanso se acumula.*
- c) *Jornada de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo.*
- d) *Descanso semanal obligatorio de veinticuatro (24) horas consecutivas, como mínimo.*
- e) *Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo.*
- f) *Impugnar ante las instancias correspondientes las decisiones que afecten sus derechos.*
- g) *Permisos y licencias de acuerdo a lo establecido en las normas reglamentarias.*
- h) *Seguridad social en salud y pensiones, de acuerdo a la legislación sobre la materia.*
- i) *Gozar de los derechos a que hace referencia la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.*
- j) *Seguro de vida y de salud en los casos y con las condiciones y límites establecidos por las normas reglamentarias.*
- k) *Ejercer la docencia o participar en órganos colegiados percibiendo dietas, sin afectar el cumplimiento de sus funciones o las obligaciones derivadas del puesto.*
- l) *No son de aplicación al servidor civil las normas que establezcan derechos en favor de personal sujeto a otro régimen o carrera.*
- m) *Otros establecidos por ley.*

El artículo 3º incorpora el artículo 35-A en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, con el siguiente texto:

“Artículo 35-A. Financiamiento de la defensa legal del servidor civil

El servidor civil es responsable del financiamiento de su defensa legal en los procesos judiciales que se le sigan por presuntos actos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Si al término del proceso se determina que no existe responsabilidad administrativa, civil o penal del servidor, el Estado deberá reembolsar la totalidad del costo asumido por el servidor por concepto de defensa o asesoría especializada, incluyendo intereses legales que se generen; aun cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese concluido la vinculación con la entidad.

La devolución o reintegro del monto de dinero abonado para el pago de los honorarios del abogado que lo patrocinó está condicionada a que se acredite se haya efectuado el pago correspondiente, el cual debe estar debidamente sustentado y acreditado.”

Como única disposición complementaria final establece que mediante Decreto Supremo, refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se aprueban los criterios y procedimientos para la aplicación de la Ley propuesta.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente: “... Actualmente, el Estado financia total o parcialmente la defensa legal de algunos servidores sin distinguir si finalmente son hallados responsables o no, lo cual puede derivar en un uso ineficiente de los recursos públicos y en una percepción de impunidad. Esta propuesta busca garantizar el uso responsable de los fondos públicos, promoviendo al mismo tiempo la protección de aquellos servidores que hayan actuado conforme a ley y con transparencia (...) Existen precedentes administrativos en los que entidades públicas han asumido los costos de defensa legal, pero sin uniformidad ni criterios claros, generando desigualdad y discrecionalidad en la aplicación de estos beneficios (...) en la actualidad se ha originado un debate sobre la limitación del pago de abogados a funcionarios investigados, donde se viene analizando la necesidad de limitar el pago de abogados a funcionarios que son investigados, especialmente en casos donde los montos no están preestablecidos y se determinan según las normas del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)... Este cambio normativo tiene como efecto: Establecer un criterio objetivo y ex post para el financiamiento: ya no se otorgará defensa automáticamente, sino solo si el servidor es declarado no responsable al finalizar el proceso. Introduce un régimen de responsabilidad personal inicial del servidor civil respecto a su defensa legal. Actualmente, muchas entidades públicas entienden el derecho a la defensa del servidor como un derecho automático financiado por el Estado (...) El efecto normativo más significativo es la consolidación del principio de que el servidor civil responde por sus actos en el ejercicio del cargo y que la defensa estatal no es un derecho irrestricto, sino una consecuencia de haber actuado con legalidad.”

3. OPINIONES

3.1. PL. 3069/2022-CR

3.1.1 Pedidos de opinión

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

- a) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP. Mediante Oficio No 196-3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 23 de septiembre de 2022.
- b) Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP. Mediante Oficio No 195-3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 23 de septiembre de 2022.
- c) Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR. Mediante Oficio No 194-3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 23 de septiembre de 2022.
- d) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-MINJUSDH. Mediante Oficio No 193-3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 23 de septiembre de 2022.
- e) Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante Oficio No 192-3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 23 de septiembre de 2022.
- f) Reiterativo-Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP. Mediante Oficio 1860-PL3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 18 de mayo de 2023.
- g) Reiterativo-Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR. Mediante Oficio 1859-PL3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 18 de mayo de 2023.
- h) Reiterativo-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-MINJUSDH. Mediante Oficio 1858-PL3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 18 de mayo de 2023.
- i) Reiterativo-Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante Oficio 1857-PL3069-2022-2023-P-CTSS-CR del 18 de mayo de 2023.

3.1.2. Opiniones recibidas

a) Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR

Mediante OFICIO N° 000366-2025-SERVIR-PE, del 6 de junio de 2023, dicha institución nos remite su opinión adjunta en el Informe Técnico N° 2123-2022-SERVIR-GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, en la que concluyen que el proyecto no resulta viable por lo siguiente:

“... las propuestas normativas que tengan por finalidad limitar el derecho de defensa de aquellos servidores civiles que se encuentran investigados por determinados delitos, deben ponderar previamente la afectación del derecho a la presunción de inocencia (...) la modificación que plantea el Proyecto de Ley es de alcance general, es decir tendrá efectos para todos los servidores civiles, y en la Exposición de Motivos se justifica esta medida teniendo en cuenta solo algunos casos, donde el cuestionamiento es principalmente a los honorarios de la defensa (...) el Proyecto de Ley solo hace referencia a los límites al costo de la defensa legal (...) no se pronuncia sobre límites al costo de la asesoría económica, contable, entre otras, que también se reconoce en el literal I) del artículo 35 de la LSC (...) respecto a la modificación a la Segunda Disposición Complementaria Final de la LSC (...) es una precisión que no es necesaria debido a que el Juez cuenta con autonomía para resolver, en base al derecho, los casos que sean de su conocimiento. Por lo que el informe que se le

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE
LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON
TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY
QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL
SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL
SERVIDOR PUBLICO AL REEMBOLSO DE SUS
GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.**

brinde es un insumo para que adopte la decisión de continuar con la investigación respectiva o archivar determinado caso.”¹

b) Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Mediante OFICIO N° 1422-2024-EF/10.01, del 1 de julio de 2024, dicha institución nos remite su opinión adjunta en el Informe 1022-2024-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF, en la que emiten observaciones a proyecto legislativo bajo estudio por lo siguiente:

“...Dentro del contenido de defensa y asesoría legal (...) es un beneficio que tienen los servidores y ex servidores civiles, para solicitar y contar con la defensa y asesoría legal, asesoría contable, económica o afín, con cargo a los recursos de la entidad que corresponda, para su defensa en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y policiales, en los que resulten comprendidos, sea por omisiones, actos administrativos o de administración interna o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio regular de sus funciones o actividades o bajo criterios de gestión en su oportunidad, inclusive como consecuencia de encargos, aun cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese concluido su vinculación con la entidad; y estrictamente relacionadas con el ejercicio de la función pública (...) el derecho de defensa y asesoría de los servidores y ex servidores civiles no es irrestricto; por el contrario, para su otorgamiento se deben observar aquellas condiciones establecidas en las normas antes citadas, siendo que, si al finalizar el proceso, procedimiento o investigación se determinara la responsabilidad a cargo del servidor o ex servidor civil, este debe reembolsar el monto abonado por concepto de honorarios profesionales por la asesoría profesional prestada y la defensa legal a la culminación del proceso (...) Es preciso señalar que las normas antes citadas no establecen montos mínimos o máximos para el financiamiento del beneficio de defensa y asesoría legal, no obstante encarga a la Oficina General de Administración (o la que haga sus veces) la toma de previsiones necesarias para la cobertura de contingencias derivadas de cada proceso (...) ello a fin de cautelar la transparencia y razonabilidad en el uso de recursos públicos (...) si bien la justificación de la propuesta normativa refiere que esta tiene por finalidad optimizar el uso de los recursos públicos, no contiene mayor argumentación respecto a la eliminación del citado derecho.”²

c) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos MINJUSDH

Mediante OFICIO N° 4345-2023-JUS/SG del 28 de diciembre de 2023, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe Técnico N° 152-2023-JUS/DGAC, elaborado por la Dirección General de Asuntos Criminológicos, documento que se pronuncia solo por la propuesta de modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final, concluyendo que la misma no es viable por lo siguiente:

¹ Ver opinión de SERVIR en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA2NTk0/pdf>

² Ver opinión MEF en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjAyOTA2/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

“...la iniciativa legislativa pretende establecer que la autoridad administrativa que conozca el caso puede solicitar dicho informe durante la investigación de la denuncia penal, es decir, cuando ya se haya iniciado diligencias preliminares o, incluso, cuando se haya formalizado la investigación preparatoria (...) En esa línea, la modificación desvirtuaría la función del informe técnico como sustento material para iniciar la denuncia que luego dará paso al proceso penal ante la autoridad fiscal, quien al encontrarse ya investigando el hecho no podrá considerar dicho informe para efectos de: i) calificar típicamente el hecho de manera preliminar y ver la posibilidad de aperturar una investigación; o, ii) archivar liminarmente la denuncia (...) respecto a la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nro. 30057, Ley del Servicio Civil, esta Dirección General considera que resulta adecuado precisar el carácter no vinculante del informe técnico jurídico, puesto que, si bien servirá a efectos de calificar o archivar la denuncia, es indispensable que se deje a salvo la libertad del Ministerio Público para ejercer la acción penal, en ejercicio de su autonomía”.³

3.2. PL. 11357/2024-CR

3.2.1 Pedidos de opinión

- a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE. Mediante Oficio 2712-2024-2025-CTSS/P-CR del 2 de junio de 2025.
- b) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-MINJUSDH. Mediante Oficio 2716-2024-2025-CTSS/P-CR del 2 de junio de 2025.
- c) Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante Oficio 2713-2024-2025-CTSS/P-CR del 2 de junio de 2025.
- d) Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP. Mediante Oficio 2717-2024-2025-CTSS/P-CR del 2 de junio de 2025.
- e) Presidencia del Consejo de Ministros. Mediante Oficio 2715-2024-2025-CTSS/P-CR del 2 de junio de 2025.
- f) Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Mediante Oficio 2714-2024-2025-CTSS/P-CR del 2 de junio de 2025.

3.2.2. Opiniones recibidas

a) Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Mediante OFICIO N° 3696-2025-EF/13.01, del 16 de septiembre de 2025 dicho sector nos remite su opinión institucional adjunta en el Memorando N° 1253-2025-EF/42.02 elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica en el que concluyen que el proyecto *“la propuesta normativa no contiene materias relacionadas con las*

³ Ver opinión del MINJUSDH en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU1ODEx/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

*competencias de los órganos de este Ministerio; por lo que, el MEF no resulta competente para pronunciarse sobre el Proyecto de Ley N° 11357/2024-CR.”*⁴

b) Presidencia del Consejo de Ministros PCM

Mediante OFICIO N° D002279-2025-PCM-SG, del 9 de octubre de 2025 dicha institución nos remite su opinión adjunta en el Informe N° D001584-2025-PCMOGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en la que concluyen que el proyecto no resulta viable por lo siguiente:

*“... no se advierte data fáctica que permita aseverar que el otorgamiento del beneficio que pretende la iniciativa legislativa (defensa legal y financiamiento de defensa) haya producido problemas financieros para el Estado (...) la propuesta no considera que, en el modelo actual de la Ley de Servicio Civil no prevé únicamente la defensa o asesoría en términos legales, sino que, también reconoce la posibilidad de asesoría contable, económica o afín en favor de los servidores. Sobre este aspecto, como lo señala SERVIR, la iniciativa implicaría incluso que el servidor tenga que disponer de una mayor cantidad de recursos propios, ya no solamente para contar con una defensa legal, sino, para poder cubrir otros aspectos de la asesoría que se encuentran previstos en el artículo 35 de la Ley del Servicio Civil”.*⁵

c) Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR

Mediante OFICIO N° 000997-2025-SERVIR-PE, del 29 de septiembre de 2025 dicha institución nos remite su opinión adjunta en el Informe Técnico N° 001574-2025-SERVIR-GPGSC, de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, en la que concluyen que el proyecto no resulta viable por lo siguiente:

“La propuesta planteada traslada injustificadamente la carga económica de la defensa legal al servidor civil por actos llevados a cabo en ejercicio de sus funciones, lo que implica obligar al servidor a financiar su defensa desde el inicio del proceso, desconociendo que el servidor no actúa a título personal, sino en representación del Estado; por tanto, la responsabilidad inicial del respaldo legal debe ser institucional y no individual. La propuesta produciría un efecto inhibitorio, en la medida que muchos funcionarios evitarán asumir decisiones complejas o trascendentes para no exponerse a posibles denuncias sin respaldo respecto de las cuales luego tengan que defenderse con recursos propios, afectando negativamente la gestión pública e, inclusive, la adecuada prestación de servicios públicos a la ciudadanía. La propuesta no toma en consideración los escenarios en los que la entidad no cuente con presupuesto suficiente para efectuar el reembolso en el año fiscal correspondiente. (...) se debe considerar que la consecución del derecho de defensa, no implica que la entidad pública otorgue un crédito o “premio” al servidor o ex servidor civil, sino que, lo que se efectúa es el pago de los servicios de defensa (patrocinio) que realiza un tercero (en este caso, siempre un abogado) a favor del servidor o ex servidor civil,

⁴ Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU2NjQ1/pdf>

⁵ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzMONTk3/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

pues el Estado, al momento de promulgar la LSC, consideró que se debe efectuar una protección efectiva de sus servidores, quienes en el ejercicio del servicio público toman decisiones públicas en los diversos niveles de gobierno y toda toma de decisiones genera un impacto en las organizaciones públicas, así como en la ciudadanía, siendo que el Estado presume que dichas decisiones se toman dentro del marco legal vigente, sin ocasionar perjuicio alguno a ninguna persona natural o jurídica. No obstante, en el marco de esas decisiones el servidor civil puede verse inmerso en diversas demandas, investigaciones penales e incluso procedimientos administrativos, por lo que debe dársele protección, toda vez que, en un marco ideal, los servidores y/o funcionarios no incurrir en ningún acto contrario a la norma, por lo que esto puede ser ratificado en un procedimiento administrativo o proceso judicial.”⁶

d) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos MINJUSDH

Mediante OFICIO N° 4554-2025-JUS/SG del 15 de diciembre de 2025, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe Legal N° 566-2025-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Viceministerio de Justicia, documento que concluye que el referido proyecto resulta VIABLE por lo siguiente:

“...la medida es idónea porque evita que el Estado asuma gastos en defensa de servidores que han incurrido en responsabilidad legal, reforzando la función ejemplificadora del derecho administrativo y penal, así como incentivando el cumplimiento diligente de las funciones públicas. La medida contribuye, por tanto, a la protección del interés público y a una mayor responsabilidad de los servidores (...) la medida no impide el acceso a la defensa legal, sino que limita el reembolso con fondos públicos en caso de responsabilidad. Frente a ello, el grado de optimización del interés público, expresado en la protección del presupuesto estatal, la promoción de la integridad en la función pública y la prevención de abusos es considerable. Es así que, puede afirmarse que la intensidad de la intervención se encuentra justificada por la relevancia del fin perseguido, superándose así este último escalón del test (...) se evidencia que el tratamiento diferenciado establecido por el proyecto de ley en relación con el reembolso de la defensa legal a los servidores civiles no vulnera el principio-derecho de igualdad. La medida supera los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, y se orienta a la realización de fines constitucionalmente legítimos. En consecuencia, debe considerarse compatible con el artículo 2, inciso 2, de la Constitución y con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional”.⁷

⁶ Ver opinión de SERVIR en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzMwODU1/pdf>

⁷ Ver opinión del MINJUSDH en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU4OTY5/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

3.3 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso y visto el expediente virtual del proyecto legislativo 3069/2022-CR se tiene registrada la opinión de la ciudadana ISABEL CONSUELO FIGUEROA SOTELO que opina a favor de dicha iniciativa⁸, asimismo, visto el expediente del proyecto 11357/2024-CR se tiene registrada la opinión favorable del ciudadano LUIS RUFINO HUARACA PINARES sobre dicha iniciativa legislativa.⁹

4. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú.

Art. 2º, numeral 2 “Toda persona tiene derecho (...) A la igualdad ante la ley”

Art. 2º, numeral 24, literal e. “Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”.

Art. 139º, numeral 14. Son principios y derechos de la función jurisdiccional

“El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad”.

Art 139º numeral 16. “de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala

b) Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

c) Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa.

d) Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa.

e) Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC, Reglas para acceder al beneficio de defensa y asesoría de los servidores y exservidores civiles

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis técnico-legal

5.1.2. Antecedentes legislativos

Vistos los expedientes de proyectos de legislaturas anteriores tenemos las siguientes propuestas similares:

⁸ Ver expediente PL 3069/2022-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3069>

⁹ Ver expediente PL. 11357/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/11357>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Legislatura del 2016-2021:

- PL. 6915/2020-CR, Ley que modifica la Ley del servicio civil, sobre el gasto en la defensa legal de los funcionarios públicos.
- PL 4944/2020-CR, Ley que excluye de la defensa y asesoría legal a servidores y exfuncionarios públicos denunciados por delitos de corrupción de funcionarios.

Ambos proyectos fueron acumulados y dictaminados de forma favorable por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social en la Legislatura 2020-2021, pero no fue debatida por el Pleno y se remitió al archivo al término de dicho periodo legislativo.¹⁰

Este dictamen proponía que el servidor civil cuenta con el derecho a la defensa legal con cargo a los recursos de la entidad donde labora pero debía demostrar objetivamente que no contaba con los recursos económicos suficientes para asumir el gasto de dicha defensa legal. Asimismo, proponía que todos los gastos en esta defensa legal debían ser publicadas por la entidad pública y ser accesibles a la ciudadanía en su portal web.

En caso de que el servidor civil sea hallado responsable del delito debía reembolsar el costo de la defensa especializada más un adicional del 100% del total de lo que el Estado desembolsó por todo concepto para dicha defensa legal, quedando la Procuraduría Pública de la entidad habilitada para solicitar las medidas cautelares necesarias y el proceso de ejecución de cobro para la recuperación del presupuesto público otorgado. Este derecho a la defensa legal no se aplicaba en los casos de flagrancia, ni para procesos de segunda instancia o ante la Corte Suprema de Justicia de la República.

Legislatura del 2021-2026:

- PL. 3804/2022-CR, Ley que modifica la Ley del servicio civil, sobre el gasto en la defensa legal de los funcionarios públicos. Proponía que la defensa legal de los servidores civiles sea asumida por el Servicio de Defensa Pública señalado en la Ley 29630 (defensores de oficio). Este proyecto fue retirado por su autor.

5.1.3. Identificación de las pretensiones y metodología de análisis

Conforme al contenido de los proyectos legislativos se ha identificado que las iniciativas tienen en común las siguientes pretensiones:

- a) Restringir el derecho a la defensa legal de los servidores civiles o ex-servidores. No podrá ser ejercido cuando fueran denunciados por la realización de delitos cometidos por funcionarios públicos y corrupción de funcionarios (Arts. 376 al 401 del Código Penal), esto es, delitos de Abuso de autoridad, Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios, Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, Denegación o deficiente apoyo policial,

¹⁰ Ver dictamen 4944/2020-CR y 6915/2020-CR, en el siguiente enlace: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/04944DC22MAY20210303.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PUBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Requerimiento indebido de la fuerza pública, Abandono de cargo, Nombramiento, designación, contratación, encargatura o aceptación ilegal de cargo, Concusión, Cobro indebido, Colusión simple y agravada, Patrocinio ilegal, Responsabilidad de peritos, árbitros y contadores particulares, Peculado doloso y culposo, Peculado de uso, Malversación, Retardo injustificado de pago, Rehusamiento a entrega de bienes depositados o puestos en custodia, Cohecho pasivo propio, Soborno internacional pasivo, Cohecho pasivo impropio, Cohecho pasivo específico, Cohecho pasivo propio o impropio en el ejercicio de la función policial o penitenciaria, Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, Cohecho activo genérico, Cohecho activo transnacional, Cohecho activo específico, Cohecho activo en el ámbito de la función policial, Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo, Tráfico de influencias, Enriquecimiento ilícito. (PL. 3069/2022-CR)

- b) Restringir el derecho a la defensa y asesoría legal, asesoría contable, económica o afín de servidores o ex -servidores con cargo a los recursos de la entidad pública empleadora para todo delito o causa que se le impute por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos (delitos de función) en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y policiales. (PL. 11357/2022-CR). Solo se procederá con el reembolso de los gastos de la defensa y asesoría legal al servidor o ex -servidor cuando, al término del proceso, se haya determinado que no existe responsabilidad administrativa, civil o penal del servidor, incluyendo los intereses legales que se generen, pero condicionado a que se acredite y sustenten los pagos correspondientes a su abogado defensor. (PL. 11357/2022-CR)
- c) Que durante la investigación de la denuncia de carácter penal (ya no para iniciar cualquier denuncia de carácter penal) la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico emitido por la respectiva entidad en donde presta o presté Servicio Civil el denunciado. Dicho informe sirve de sustento para efectos de la calificación del delito o archivo de la denuncia e incorpora, expresamente, que dicho informe no es vinculante. (PL. 3069/2022-CR)

Como se aprecia, tenemos dos propuestas legislativas principales (a y b) que se ciñen a la no continuidad o limitación del vigente derecho de defensa y asesoría de todo servidor civil sujeto a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), y otra propuesta legislativa derivada (c) que propone el carácter no vinculante del Informe técnico jurídico emitido por la entidad donde presta o prestó sus servicios el servidor civil denunciado (literal c) a fin de iniciar investigaciones de carácter penal contra él (modificación de la segunda disposición complementaria final de la Ley 30057).

Estando a la metodología señalada se inicia el análisis sobre esta pretensión para luego continuar con aquellas relacionadas al derecho a la defensa y asesoría legal señalada en el artículo 35º de la Ley 30057.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

5.1.4. Análisis de la viabilidad y necesidad de las propuestas

5.1.4.1 Sobre la propuesta de que durante la investigación de la denuncia de carácter penal la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico emitido por la respectiva entidad en donde presta o prestó Servicio Civil el denunciado. Dicho informe sirve de sustento para efectos de la calificación del delito o archivo de la denuncia e incorpora, expresamente, que dicho informe no es vinculante.

Esta propuesta del proyecto de ley 3069/2022-CR propone la modificación de la segunda disposición complementaria final de la Ley 30057, con el texto descrito en el cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE (LEY 30057) Segunda Disposición Complementaria Final	TEXTO PL. 3069/2022-CR Segunda Disposición Complementaria Final
SEGUNDA. Defensa y asesoría de los servidores civiles Las entidades públicas deben otorgar la defensa y asesorías, a que se refiere el literal I) del artículo 35 de la presente Ley, a los servidores civiles que ejerzan o hayan ejercido funciones y resuelto actos administrativos o actos de administración interna bajo criterios de gestión en su oportunidad. Para iniciar cualquier denuncia de carácter penal, la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico emitido por la respectiva entidad en donde presta o prestó Servicio Civil el denunciado. Dicho informe sirve de sustento para efectos de la calificación del delito o archivo de la denuncia.	SEGUNDA. Defensa y asesoría de los servidores civiles Las entidades públicas deben otorgar la defensa y asesorías, a que se refiere el literal I) del artículo 35 de la presente Ley, a los servidores civiles que ejerzan funciones y hayan resuelto actos administrativos o actos de administración interna bajo criterios de gestión en su oportunidad. Durante la investigación de la denuncia de carácter penal, la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico emitido por la respectiva entidad en donde presta o prestó Servicio Civil el denunciado. Dicho informe sirve de sustento para efectos de la calificación del delito o archivo de la denuncia, y no es vinculante".

Esta disposición complementaria extiende el derecho a la defensa y asesoría legal del que gozan los servidores civiles a los actos administrativos o actos de administración interna realizados bajo criterios de gestión en su oportunidad¹¹, y señala también, que

¹¹ Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC "Reglas para acceder al beneficio de defensa y asesoría de los servidores y ex servidores civiles" "5.1.2. Bajo criterios de gestión en su oportunidad: Es aquella actuación, activa o pasiva, que no forma parte del ejercicio de funciones del solicitante, tales como el ejercicio de un encargo, comisión u otro ejercicio

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

para iniciar alguna denuncia de contenido penal, existe el deber de la autoridad que conoce dicha denuncia (fiscal o juez competente) de solicitar a la entidad empleadora del servidor civil denunciado un informe técnico jurídico que sirva de sustento para que dicha autoridad avocada califique el delito o archive la denuncia.

La calificación jurídica del delito corresponde principalmente al Fiscal del Ministerio Público, quien dirige la investigación y formaliza los cargos. Aunque la Policía Nacional del Perú (PNP) tiene facultades para realizar diligencias preliminares y establecer indicios, el Fiscal decide si el hecho constituye delito. El Poder Judicial controla esta calificación durante el proceso.¹²

Realizando una integración normativa, se aprecia que la LSC otorga al referido Informe técnico jurídico categoría de insumo para que, con otros instrumentos, el juez o fiscal hagan la respectiva calificación del delito o decidan su archivamiento por no configurar delito.

Así entonces, se colige que el informe solicitado no es vinculante por lo que, compartiendo la opinión remitida por SERVIR, modificar la norma para establecer expresamente que no es obligatoria en sus conclusiones *“es una precisión que no es necesaria debido a que el Juez cuenta con autonomía para resolver, en base al derecho, los casos que sean de su conocimiento. Por lo que el informe que se le brinde es un insumo para que adopte la decisión de continuar con la investigación respectiva o archivar determinado caso”*.

A mayor abundamiento, y concordando con la opinión del MINJUSDH, el referido informe técnico en una investigación penal propiamente no reemplaza normas del Código Procesal Penal respecto a la investigación preparatoria (calificación, investigación preliminar, formalización de la investigación preparatoria y diligencias realizadas en dicha etapa, previstas en los artículos 334, 336 y 337 del Nuevo Código Procesal Penal -NCP), toda vez que afectaría la homogeneidad de sus disposiciones.

Por ello, se colige el informe técnico no se constituye como un requisito para iniciar una denuncia penal, en tanto se exige a la autoridad que tenga conocimiento del caso que solicite previamente dicho informe a la entidad donde el denunciado presta o prestó servicio civil para interponer la denuncia ante el Fiscal Penal, que tomará en cuenta dicho informe a efectos de calificar o archivar la denuncia, en ejercicio de su autonomía (artículo 152 de la Constitución Política y artículo 5 del Decreto Legislativo Nro. 052, Ley Orgánica del Ministerio Público).

temporal de actividades dispuestos a través de actos de administración interna o cualquier otro acto normativo predeterminado. Asimismo, se refiere a las acciones efectuadas en contextos excepcionales en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública persiguiendo los fines propios de la función pública.” Informes Técnicos Nos 580-2017-SERVIR/GPGSC, 266-2017-SERVIR/GPGSC, 240-2017-SERVIR/GPGSC, 199-2017-SERVIR/GPGSC y 1972017-SERVIR/GPGSC.

¹² Angulo Arana, Pedro. «La calificación penal». El caso penal. Base de la litigación en el juicio oral, 117-124. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. Recuperado en: <https://juris.pe/blog/calificacion-juridica-hecho-sede-fiscal/#:~:text=De%20todos%20modos%2C%20la%20norma,la%20realizada%20por%20el%20fiscal.>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

En ese sentido, la propuesta de que *“Durante la investigación de la denuncia de carácter penal, la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico”* desvirtuaría la función del informe técnico como sustento material para iniciar la denuncia que luego dará paso al proceso penal ante la autoridad fiscal, pues solicitar dicho informe *“durante la investigación de la denuncia penal”*, implica que ya se han iniciado diligencias preliminares lo que estaría restringiendo y limitando las acciones y el momento para iniciar cualquier denuncia de carácter penal.

Por lo señalado, la comisión concluye que esta propuesta no resulta viable ni necesaria pues el carácter no vinculante del informe técnico se sobreentiende de una integración normativa con la autonomía jurisdiccional propia del Ministerio Público y Poder Judicial.

5.1.4.2 Sobre la propuesta de restringir el derecho a la defensa y asesoría legal de los servidores civiles o ex-servidores, con cargo a los recursos de la entidad pública, o su eliminación para todo delito o causa que se le impute por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos (delitos de función) en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y policiales.

Conforme se aprecia del artículo 35° de la LSC, esta referido a enumerar los derechos individuales del servidor civil, por lo mismo, al tratarse de derechos laborales cualquier modificación o restricción sobre los mismos, o su eliminación, debe realizarse conforme a las reglas fijadas por el Tribunal Constitucional, específicamente, con el denominado Test de Proporcionalidad, usado por dicho colegiado en las sentencias Exp. 0007-2006-PI/TC (fj. 33 y ss.); Exp. 0021-2012-PI/TC (fj 219 y ss.); Exp. 00045-2004-AI/TC (fj 29 y ss.), entre otros.

El principio o test de proporcionalidad tiene indudable relevancia constitucional. Es una estructura o estrategia argumentativa para resolver conflictos de derechos, limitar legítimamente derechos, restringir la intervención estatal en los derechos, entre otros. (Paniura, 2022).¹³

Respecto al derecho afectado, *prima facie*, sería el derecho del servidor civil o exservidor civil de que la entidad pública en la labora o laboró asuma los gastos de su defensa y asesoría legal especializada en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y policiales, ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos.

Le corresponde dicho derecho a todo servidor civil que haya sido citado o emplazado formalmente en calidad de denunciado, investigado, procesado, imputado, demandado, testigo, tercero civilmente responsable o para la actuación de alguna prueba dentro de alguno de los procesos, investigaciones o procedimientos señalados en párrafo precedente, y concordante con el numeral 5.2 del artículo 5° de la Directiva N° 004-

¹³ Recuperado en: <https://repositorio.unap.edu.pe/items/50927b4a-e74b-401e-b222-9c566b84b7dc>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

2015-SERVIR/GPGSC "Reglas para acceder al beneficio de defensa y asesoría de los servidores y ex servidores civiles".

Asimismo, conforme a dicho numeral este derecho o beneficio se aplica a todas las etapas de los procesos mencionados hasta su conclusión y/o archivamiento definitivo en instancias nacionales y, en virtud de ello, el servidor civil presenta como requisito para la admisibilidad de este beneficio su "Propuesta de servicio de defensa o asesoría" precisando si esta se solicita por todo el proceso o por alguna etapa. Cuando se proponga un determinado defensor o asesor deberá señalarse las razones de dicha propuesta, así como el monto estimado de los respectivos honorarios profesionales propuestos, monto que no tiene un límite fijado en la ley de modo expreso, por lo que se colige que no existiría un tope en los montos o pagos que deba desembolsar la entidad pública empleadora del servidor civil, ello de la lectura del literal b) del numeral 6.3. de la Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC.

Asimismo, en caso de cumplir con los requisitos establecidos en dicha Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC los servidores acceden al beneficio de defensa y asesoría legal no pudiendo la entidad negar o rechazar su ejecución, ni siquiera aduciendo la falta de cobertura presupuestal o financiera, ello ha sido reafirmado por SERVIR en el Informe Técnico N° 2051-2016-SERVIR/GPGSC.

Cabe señalar, asimismo, que se aplica el denominado silencio positivo administrativo si la entidad no emite la resolución de procedencia o no de la solicitud dentro del plazo de quince (15) días hábiles de recibida, en este caso, el servidor o ex servidor considerará aprobada su solicitud y con ello, la entidad estará obligada a contratar los servicios de defensa legal del servidor y financiarla con cargo al presupuesto institucional.

Como contraprestación u obligaciones asumidas por el empleado civil investigado o procesado beneficiado con los dineros públicos desembolsados para su defensa y asesoría legal están las siguientes:

- a) Compromiso de reembolso por medio del cual el solicitante se compromete a devolver el costo de asesoramiento y de la defensa, si al finalizar el proceso se demuestra su responsabilidad.
- b) Compromiso de devolver a la entidad los costos y las costas determinados a su favor, en caso no resulte responsable en el procedimiento, proceso o investigación y siempre que dicho pago haya sido ordenado por la autoridad competente. En este caso, de resultar vencedor el servidor deberá devolver como costos el honorario del Abogado, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial (numeral 5.1.5 del numeral 5.1. de la Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC).

Estando a esta estructura general del proceso de defensa y asesoría legal, que es un derecho de los servidores civiles y exservidores, cabe señalar que este grupo está integrado por los siguientes beneficiarios:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

- a) Funcionario público: Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.
- b) Directivo público: Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.
- c) Servidor civil de carrera: Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.
- d) Servidor de actividades complementarias: Es el servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.
- e) Servidor de confianza: Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresa sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa.

5.1.4.2.1 Sobre el contexto de lucha contra la corrupción en las entidades públicas y percepción de impunidad

Establecido ello, y antes de realizar el Test de Proporcionalidad, cabe referirnos antes al contexto en el cual se están presentando los proyectos de ley bajo estudio y pretenden justificar una limitación del financiamiento del ejercicio del derecho de defensa y asesoría legal con cargo a los recursos de la entidad pública, proponiendo que sea el servidor o ex servidor público o civil el que solvete los gastos de los procesos en los que sea denunciado, investigado o procesado, o en todo caso, limitar que este financiamiento con recursos públicos no sea procedente en delitos de corrupción cometidos por funcionarios públicos (Arts. 376 al 401 del Código Penal).

Atendiendo a los fundamentos de los proyectos tenemos que son, básicamente, (i) la lucha contra la corrupción y (ii) la eficiencia y transparencia del gasto público las motivaciones para proponer la limitación o eliminación del derecho del servidor civil de que el Estado asuma los gastos de su defensa legal en los diversos procesos judiciales, administrativos, parlamentarios o similares que lo involucren como denunciado, investigado o procesado.

En efecto, conforme al PL 3069/2022-CR señala que *“para otorgar este derecho, se debe ser muy meticuloso en analizar qué tipo de defensa y asesoría legal requiere este servidor público, porque al ser dinero del Estado, entonces, **se requiere que esos fondos sean manejados con transparencia y sin corrupción**”*.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Asimismo, señala que los servidores civiles recurren, en ejercicio de ese derecho, a la contratación de estudios de abogados con altos honorarios y por todo lo que demande en tiempo el proceso penal, civil o administrativo en el que se encuentran inmersos lo que implica *“lo que supone un alto costo al tesoro público nacional porque esta asesoría se paga con dinero público, y **las denuncias que se han realizado son generalmente por los delitos de corrupción de funcionarios, donde el agraviado resulta siendo el propio Estado** (...) generalmente, los funcionarios investigados y que solicitan asistencia para la asesoría legal, son funcionarios que han sido los que han dirigido dicha institución. por lo que son ellos mismos quienes aprueban su defensa y **autorizan el pago elevado de honorarios profesionales a estudios jurídicos de sus conocidos o amigos**, con grave perjuicio para el Estado.”*

Respecto al proyecto 11357/2024-CR, las motivaciones son similares al señala que *“el Estado financia total o parcialmente la defensa legal de algunos servidores sin distinguir si finalmente son hallados responsables o no, **lo cual puede derivar en un uso ineficiente de los recursos públicos y en una percepción de impunidad de los servidores civiles**”*. Asimismo, señala como motivación *“Optimizar el uso de recursos públicos, evitando gastos innecesarios en defensa de servidores que resulten responsables judicialmente”*.

Atendiendo a estas justificaciones, la comisión aprecia que es la lucha contra la corrupción y contra la impunidad en el actuar delictivo de funcionarios públicos una necesidad real y que tiene vinculación con las preocupaciones formuladas por los proyectos bajo estudio.

Conforme a información de la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios (FECOP), en el año 2025 se contabilizó un total de 1994 sentenciados por corrupción de los cuales hay 891 funcionarios, 597 servidores públicos y 506 particulares que participaron en actos ilícitos en perjuicio de los recursos del Estado. En los dos primeros casos, hay 76 alcaldes, entre provinciales y distritales, sentenciados por delitos de corrupción. Las investigaciones fiscales también permitieron que se condene a 170 policías y 177 gerentes, entre regionales y municipales.

Entre los delitos de mayor incidencia condenatoria figuran el peculado simple (162 condenas), seguido de colusión agravada (117) y negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo (110).¹⁴

Asimismo, de acuerdo a información del Director Contra la Corrupción (Dirccor) de la PNP, general Luis Alberto Lira, señaló que a diciembre de 2025 cerca de 950 funcionarios y servidores públicos han sido detenidos por actos de corrupción, incluyendo a quince (15) alcaldes, siete (7) fiscales y doscientos sesenta (260) policías.

Entre el principal delito identificado tenemos el delito de peculado (apropiación de recursos públicos) es uno de los más comunes, configurándose en beneficio propio o de terceros.

¹⁴ Recuperado en: <https://lanoticia.com.pe/1994-funcionarios-condenados-por-corrupcion-hubo-en-el-2025/>

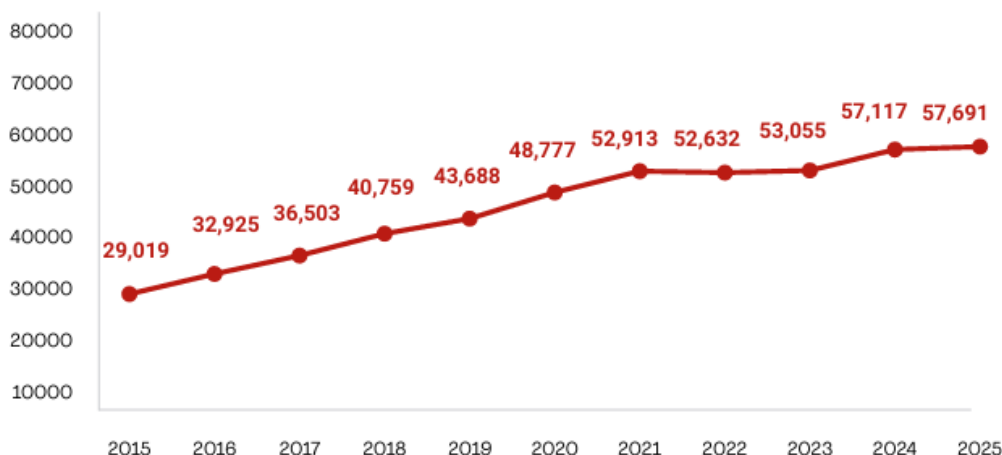
DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Asimismo, para agosto de 2025, el 55.2% de la población identificó la corrupción como el principal problema del país.¹⁵

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) para el primer semestre de 2025 reafirmó que la corrupción sigue siendo la mayor preocupación de la ciudadanía y se visibiliza de diversas formas: sobornos, coimas, el cobro por beneficios, entre otros.

Los casos de corrupción en trámite procesados por la PPECDC también han aumentado de forma sostenida desde el año 2015 al año 2025 en casi un 100%. (Ver gráfico 1)

Gráfico N.º 01
PERÚ: EVOLUCIÓN DE CASOS EN TRÁMITE, A MARZO 2025
(Cantidad)



Fuente: MINJUS-PPEDC 2025

Asimismo, de información de la Defensoría del Pueblo¹⁶ a noviembre de 2025, según el reporte No. 7 Mapas de la Corrupción, tenemos que de los 6503 casos de corrupción registrados por dicha entidad los principales delitos son peculado y negociación incompatible. (Ver gráfico 2)

Gráfico No. 2
Delitos principales de corrupción, a noviembre de 2025

¹⁵ Boletín Estadístico MINJUS 2025. Casos de competencia de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Recuperado en: <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2025/06/PPEDC-Boletin-trimestre-I-2025.pdf#:~:text=PER%C3%A9:%20CASOS%20EN%20TR%C3%81MITE%20POR%20DEPARTAMENTOS%20A,d el%20n%C3%BAmero%20de%20casos%20a%20nivel%20nacional>

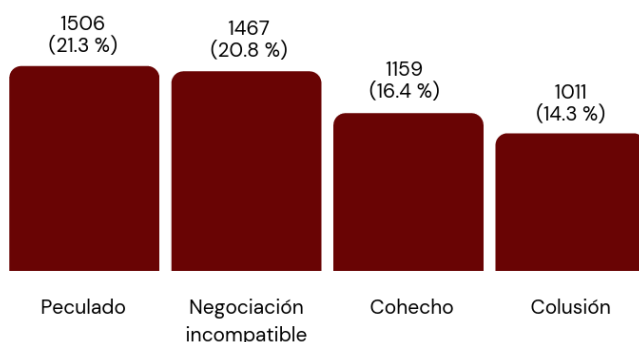
¹⁶ Recuperado en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2025/12/Reporte_N7.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

Reporte N.º7 Mapas de la Corrupción

Semestre I de 2025

Delitos principales de corrupción registrados con mayor incidencia



El delito de **peculado** y **negociación incompatible** se registran en más del **42%** de los casos de corrupción en trámite.

(*) Un caso puede presentar más de un delito y un delito puede presentarse en más de un caso.

Por su parte, de información del Informe de la organización PROÉTICA “La corrupción sistémica y la crisis de confianza institucional: análisis de la percepción ciudadana de la corrupción en el Perú (2025)”, concluyó que la percepción de la corrupción en el Perú alcanzó su nivel más alto en 2025 debido a *“la falta de sanciones ejemplares y la captura del Estado por intereses privados, lo que erosiona el principio de la legitimidad democrática. Se examina la distinción entre la corrupción grande (macroscópica) y la corrupción pequeña (burocrática), y se postula que el aumento en la percepción refleja un fracaso sistémico en los mecanismos de accountability (rendición de cuentas) y control. La persistencia de esta percepción elevada tiene consecuencias directas en la inversión, el desarrollo social y la estabilidad política”*.¹⁷

Esta percepción de incremento de la corrupción también se asocia, según el informe de Proetica con una justicia lenta sobre todo en los casos de corrupción de alto nivel sin condenas firmes, reforzando la sensación de que la corrupción es un riesgo bajo y una práctica habitual.

Asimismo, es interesante notar que tanto la Corrupción Grande (Macro) como la Corrupción Pequeña (Burocrática o de Bolsillo) implican desde altos funcionarios (presidentes, ministros, directores de entidades) hasta funcionarios públicos de mediano rango como pueden ser coimas en municipios o policías, y que es la que experimenta el ciudadano de a pie, reforzando la idea de que «nada funciona sin coima» y perpetuando la cultura de la ilegalidad.

“La crisis de 2025 sugiere que la corrupción macroscópica está en su punto más álgido, pero es alimentada por la inercia de la corrupción burocrática, creando un ambiente de desmoralización generalizada”.

¹⁷ Recuperado en: <https://cepeg.pe/blog/corruptcion-sistemica-peru-2025-tesis-confianza-institucional/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

5.1.4.2.2 Situación de la vigencia del derecho a la defensa y asesoría legal del servidor civil, conforme al artículo 35° LSC y necesidad de su modificación.

Estando a las cifras expuestas y a la percepción ciudadana sobre los índices de corrupción en la función pública, nuestra comisión considera que esta percepción también puede ser alimentada ante casos donde el funcionario o servidor civil denunciado, investigado o procesado por actos de corrupción ejerce también, en su beneficio, el derecho de que el Estado le solvete los gastos de su defensa y asesoría legal.

A esto debemos sumar que, si bien hay un compromiso asumido por el servidor de devolver a la entidad pública los gastos por dicha defensa legal cuando haya sido hallado responsable penalmente en ese proceso o en otros procesos en la vía administrativa o constitucional, no hay una salvaguarda que garantice el pago de dicha defensa.

Como ha señalado el abogado Bernardino Céspedes Paz, *“El que los servidores públicos que pertenecen a la Ley Servir reciban entre sus beneficios la defensa legal gratuita; es decir, pagada por la entidad para la que trabajan, incluso en procesos por corrupción, sigue causando polémica (...) “El extremo de defender a trabajadores acusados de corrupción es un completo absurdo, porque el dinero gastado en defensa de un corrupto se pierde. Si es que trabajador es condenado ¿quién devolverá ese dinero?”, se preguntó el letrado.”*¹⁸

De la revisión de la opinión remitida por SERVIR no se adjunta información sobre el número de casos y montos reembolsados por los servidores a los que se les halló responsabilidad penal, es decir, dineros recuperados por el Estado del pago de la defensa legal para servidores públicos sentenciados.

En dicha opinión SERVIR solo ha remitido información de los procedimientos disciplinarios que han sido recurridos ante el Tribunal del Servicio Civil entre el 2021 y el 2023, donde el 35% de los procedimientos concluyeron en una sanción al servidor civil, quedando libres de responsabilidad en un 65% de los casos procesados por dicho tribunal.

Asimismo, a nivel de Contraloría General de la República, en el reporte de cumplimiento de su Plan Estratégico Institucional para el año 2024, el porcentaje de administrados con sanción confirmada o modificada por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas es del 34%.

Para SERVIR un alto porcentaje de procedimientos sancionadores iniciados por responsabilidad funcional (66%) no concluye con sanción a los administrados, dentro de los cuales están los servidores civiles.

Estando a ello, SERVIR considera que la propuesta de limitar la defensa legal del servidor civil no resulta viable *“la mayoría de procedimientos disciplinarios o*

¹⁸ Recuperado en: <https://rpp.pe/peru/lambayeque/pago-de-abogados-a-procesados-por-corrupcion-sigue-generando-polemica-noticia-1111329>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

*sancionadores no concluyen con la determinación de la responsabilidad administrativa de los servidores civiles, esto puede tener un impacto importante en el porcentaje de procesos judiciales que concluyen con responsabilidad civil o penal firme”.*¹⁹

Por ello concluyen que se verifica y refuerza la necesidad de mantener la protección efectiva de los servidores, a través del servicio de asesoría y defensa legal, puesto que con ello se garantiza que, en el marco del ejercicio del servicio público, los servidores civiles tomen decisiones públicas en los diversos niveles de gobierno ajustados a la legalidad y a sus competencias, sin el temor de quedar desamparados ante denuncias tendenciosas, cuestionamientos parcializados o investigaciones defectuosas.

Respecto al presupuesto total destinado por el concepto de gasto por asesoría y defensa legal, SERVIR nos remite cifras de los años 2020-2022 reflejándose que serían de S/. 38,709,689 millones, lo que representa al 0.02% del presupuesto general de las entidades que incurrieron en este tipo de gasto *“lo que evidencia el poco peso relativo que tiene el ejercicio de este derecho al interior de los presupuestos institucionales”*. (Ver gráfico 3), y haciendo un mayor desagregado de estos gastos, SERVIR concluye que *“los costos recurrentes por entregables en los servicios de asesoría y defensa legal se encuentran alrededor de los S/. 30,000; apreciándose, que dicho valor guarda relación con los costos que son requeridos para los procesos con servicios menores a 8 UIT.”*

Gráfico 3

Distribución del gasto en Asesoría y Defensa Legal¹⁸ 2020 - 2022 por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	2020	2021	2022	Total general	Δ 2020 - 2021	Δ 2021 - 2022
NACIONAL	6,427,623	10,591,913	12,128,348	29,147,884	64.8%	14.5%
REGIONAL	107,550	212,980	503,217	823,747	98.0%	136.3%
LOCAL	2,174,377	2,845,505	3,718,176	8,738,058	30.9%	30.7%
Total general	8,709,550	13,650,398	16,349,741	38,709,689	56.7%	19.8%

Fuente: Adaptado de Portal de Transparencia Económica - Consulta Amigable (Mensual): Reporte Consulta Ejecución del Gasto 2020 al 2022 por MEF, 2023
Elaboración: SERVIR-GPGSC

Otra de las objeciones presentados por SERVIR señala que de limitarse o eliminarse el derecho de defensa legal sería contraproducente porque al no sentirse respaldados por las decisiones públicas que toman los servidores públicos se perjudicaría el normal desarrollo de las actividades públicas al temer ser denunciados por tomar cualquier decisión, lo que el Tribunal Constitucional denominó en el Expediente N° 01553-2023-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, f. j. 31 y 35., como “miedo a la firma”, que puede llegar a constituir un grave obstáculo para el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Es decir, según opinión de SERVIR *“el derecho a la defensa y asesoría en favor de los servidores civiles (...) coadyuva a que dichos servidores puedan tomar decisiones sin el*

¹⁹ Recuperado en: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzMwODU1/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

latente temor de quedar expuestos a investigaciones sin poder contar con una adecuada defensa técnica. De esa manera, se aminora el denominado “miedo a la firma” asegurándole al servidor civil que, ante una eventual investigación, contará con los medios de defensa adecuados para demostrar su correcto accionar, de ser el caso”.

Estando a estos argumentos, la comisión aprecia que SERVIR reconoce que los montos destinados a la defensa legal del servidor público no tienen una incidencia preponderante en el presupuesto, sin embargo, la comisión debe analizar aquí también y sumar, como vimos anteriormente, la percepción ciudadana sobre el aumento de la corrupción en el aparato público y la sensación de impunidad que tiene sobre conocidos casos en los que el Estado ha destinado montos de dinero para la defensa y asesoría legal de funcionarios cuestionados.

De la revisión de la opinión de SERVIR se aprecia que no hay mecanismos en los que se asegure que el servidor civil va a reembolsar los gastos de defensa legal en caso sea hallado responsable, también se ha reconocido que no hay un límite en cuanto a los gastos por honorarios en la defensa legal de los servidores civiles, lo que representa otro riesgo de mayor uso de recursos públicos más aún cuando la defensa legal puede ser hecha no solo por etapas sino por todo el proceso hasta su finalización.

De la información recabada tenemos que, en procesos penales, un juicio debería durar conforme a los plazos orientativos del Código Procesal Penal (CPP) lo siguiente:

- Investigación Preparatoria: 120 días naturales
- Decisión del Ministerio Público de presentar acusación: 15 días naturales
- Notificación a las partes de la acusación y recepción de recursos: 10 días naturales
- Audiencia Preliminar: Desde 5 hasta 20 días naturales
- Juicio Oral: Indeterminado y dependiente del caso y disponibilidad de actores

Si los plazos del CPP se cumplieran siempre, hasta que el proceso penal llegue a Juicio Oral (que es la última etapa en primera instancia), debería pasar como máximo 165 días naturales o aproximadamente cinco meses y medio, sin embargo, contando con la experiencia de estudios jurídicos o de abogados *“un juicio penal como en el ejemplo puede durar entre 2 y 5 años”*.²⁰

Como se aprecia, el tiempo que llevan los procesos judiciales, especialmente de corrupción de funcionarios públicos, donde no hay un tope en el monto de la defensa legal que el Estado debe financiar para dicho servidor y donde solo queda el “compromiso” del mismo de reembolsar dichos gastos cuando sea sentenciado y hallado responsable no resulta una medida que sea favorable en el uso de los recursos públicos y en la lucha contra la corrupción.

SERVIR señala que *“solo en Perú se aplica la “devolución” o “reembolso” de lo gastado por el Estado, en caso el servidor o ex servidor civil sea declarado responsable o*

²⁰ Recuperado en: <https://senisseabogados.com/cuanto-dura-un-juicio-penal-en-el-peru/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

culpable de los hechos o cargos imputados” pero de lo analizado no hay evidencia de la eficiencia del Estado en recuperar esta devolución.

A mayor abundamiento debemos recordar que, en los procesos penales, la sentencia en la cual se concluye en la culpabilidad del servidor civil no solo impone penas (cárcel, inhabilitación), sino también una indemnización o reparación civil para resarcir los daños causados por el delito. Esta reparación se tramita acumulativamente en el proceso penal si la víctima se constituye como actor civil, y puede ser ejecutada forzosamente mediante el embargo de bienes si el sentenciado no paga voluntariamente.

Además de ello, en el caso que el servidor civil condenado no cumpla con el pago de las indemnizaciones fijadas en la sentencia no podrá anular sus antecedentes penales y será inscrito en el Registro Judicial de Deudores Morosos (REDJUM).

Por ello, ante esta prelación que tendrían las indemnizaciones fijadas en la sentencia, la figura de la devolución²¹ del monto desembolsado por el Estado para cubrir la defensa y asesoría legal del servidor civil se torna incierta y su recuperación implicaría otro gasto del Estado al iniciar la entidad pública afectada las correspondientes acciones legales sobre el patrimonio del servidor civil condenado para recuperar los gastos de su defensa.

Aún más, debe recordarse que la sentencia condenatoria firme (consentida o ejecutoriada) con pena privativa de la libertad por delito doloso constituye una causal automática de destitución o despido para servidores públicos. Esta medida se aplica independientemente de si el delito está relacionado con las funciones, bastando que la sentencia quede firme y la entidad empleadora tome conocimiento.

Como ha señalado SERVIR en el Informe Técnico N° 1085-2017-SERVIR/GPGSC²²:

“3.2 El mandato de prisión preventiva constituye una causal de ausencia justificada, pues el funcionario o servidor público se encuentra impedido de asistir con normalidad a su centro de labores (...) cuando un servidor cumpla una pena privativa de la libertad, por mandato judicial contenido en una resolución judicial que no tenga la calidad de firme (cosa juzgada), constituiría una causal de ausencia justificada (...)

Sobre el particular, el artículo 24 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, TUO de la LPCL), establece como causas justas de despido relacionadas con la conducta del servidor: i) la comisión de falta grave, ii) la condena penal por delito doloso, y iii) la inhabilitación del trabajador.

²¹ Regulada por el artículo 154 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y la Directiva N° 004-2015-SERVIR/GPGSC.

²² Recuperado en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/06/Informe-tecnico-000871-2022-Servir-GPGSC-LPDerecho.pdf#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20en%20dicho%20supuesto%2C%20la,cuan do%20la%20entidad%20conozca%20de%20tal%20hecho.>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

En esa línea, el artículo 27 del TUO de la LPCL establece que la sanción de despido interpuesta al servidor por la comisión de un delito doloso se producirá al quedar firme la sentencia condenatoria y cuando el empleador conozca de tal hecho, salvo que este haya conocido del hecho punible antes de contratar al trabajador.”

Ante este panorama, la comisión considera que, en salvaguarda de los intereses del Estado, la figura de la DEVOLUCIÓN de la defensa y asesoría legal del servidor civil hallado responsable debe ser modificada a fin de que dichos montos sean reembolsados al servidor al finalizar los procesos en los que ha sido denunciado, investigado o procesado sin habersele hallado responsabilidad penal, civil o administrativa. Hasta entonces, debe cubrir con sus propios recursos su defensa, lo que no vulnera otros derechos vinculados como el derecho a la presunción de inocencia o el derecho de defensa como se verá en denominado Test de proporcionalidad.

5.1.4.2.3 Test de proporcionalidad.

El test de proporcionalidad es una herramienta jurídica para evaluar si una restricción a un derecho fundamental es constitucionalmente válida, analizando si la medida es adecuada (idoneidad), necesaria (no hay alternativa menos lesiva) y si los beneficios compensan el sacrificio del derecho (proporcionalidad en sentido estricto), evitando así la arbitrariedad del Estado al limitar derechos.²³

Así entonces, conforme al mecanismo del test de proporcionalidad se busca establecer si la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, desde la perspectiva de la necesidad; verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador, y en tercer lugar, proseguirse con el análisis de la ponderación según la cual *“cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”*.²⁴

Asimismo, en esta evaluación tomaremos como aporte muy pertinente, la opinión favorable del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que, mediante INFORME LEGAL N° 566-2025-JUS/DGDNCR²⁵, ha considerado viable la propuesta de que los gastos por concepto de honorarios de la defensa y asesoría legal se haga efectivo en favor del servidor civil en el momento que haya sido declarado no responsable de las denuncias e investigaciones seguidas en su contra en la vía penal, administrativa o civil por los actos realizados en cumplimiento de sus funciones como servidor civil.

Establecido ello, cabe empezar el análisis señalando que NO se está eliminando el derecho del servidor civil de que el Estado solvante con dinero público su defensa y

²³ Recuperado en: <https://www.estudiaderechoshumanos.com/post/test-proporcionalidad-corte-interamericana>

²⁴ Recuperado en: <https://lpderecho.pe/comparecencia-reglas-conducta-deben-superar-test-proporcionalidad-exp-23-2018-4/>

²⁵ Ver informe en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU40TY5/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

asesoría legal, sino que se está difiriendo dicho beneficio al término o archivamiento de las denuncias, investigaciones y procesos en los que sea comprendido. Hasta entonces, deberá asumir con sus recursos y propio peculio dicha defensa legal.

De este modo, el Estado asegura que los recursos públicos se usen de forma eficiente al desembolsar dichos recursos al establecerse judicialmente (penal, civil) o administrativamente que un servidor público no ha cometido delitos o actos contra la administración pública o contra la entidad pública en la que labora, y también se asegura que la devolución de los montos desembolsados no se tornen en dinero de difícil recuperación cuando el servidor haya sido hallado responsable de delitos en los que el Estado es el afectado.

Como se aprecia la medida tiene como fin garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, evitar la percepción de impunidad y promover la rendición de cuentas en el servicio civil. La iniciativa busca equilibrar el derecho a la defensa con el principio de responsabilidad funcional y el deber del Estado de gestionar con eficiencia sus recursos y, en ese proceso se establece un tratamiento diferenciado entre los servidores públicos sometidos a proceso judicial o administrativo.

a) Sobre la incidencia en el derecho de defensa

El derecho de defensa se encuentra reconocido en el literal 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, el cual prescribe que:

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso.

El Tribunal Constitucional (Expediente N° 01231-2022-HC/TC) ha señalado que el citado derecho, *“garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. De tal manera, el contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos”*

Desde esta perspectiva, la comisión aprecia que la propuesta de DIFERIR el momento de desembolso de los gastos por la defensa legal del servidor civil no resulta una medida que impide que dicho servidor acceda a una defensa adecuada durante un proceso administrativo, civil o penal, sino que condiciona el reembolso de los gastos de defensa a que, al término del procedimiento, el servidor no haya sido declarado responsable.

El contenido esencial del derecho a la defensa no se ve afectado, pues el Estado no impide ni obstaculiza su ejercicio, sino que regula el financiamiento posterior de este, lo cual es constitucionalmente admisible.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

b) Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación

La comisión ha identificado también que la propuesta se encuentra vinculada con el derecho a la igualdad y no discriminación establecidos en la Constitución pues **la propuesta introduce un tratamiento diferenciado entre los servidores públicos sometidos a proceso judicial o administrativo.**

Numeral 2 del artículo 2 de la Constitución:

“Toda persona tiene derecho 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”.

El Tribunal Constitucional ha precisado que estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino en ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación (Cfr. STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 38).

a) Sobre la idoneidad de la medida

La medida es idónea porque evita que el Estado asuma gastos en defensa de servidores que han incurrido en responsabilidad legal, reforzando la función ejemplificadora del derecho administrativo y penal, así como incentivando el cumplimiento diligente de las funciones públicas. La medida contribuye, por tanto, a la protección del interés público y a una mayor responsabilidad de los servidores.

b) Sobre la necesidad de la medida

No se ha identificado medios alternativos que sean igualmente idóneos para alcanzar el mismo objetivo (eficacia del gasto público, lucha contra la corrupción de funcionarios) que resulten menos lesivos al principio-derecho de igualdad.

Las medidas alternativas de reembolsos escalonados o por etapas procesales no se consideran idóneas ni necesarias pues podrían generar una mayor carga administrativa, menor predictibilidad jurídica y un riesgo de discrecionalidad. Además, podrían no cumplir eficazmente la función disuasiva ni garantizar una gestión responsable de los recursos públicos. En tal sentido, la medida legislativa adoptada aparece como necesaria, al no identificarse otra alternativa menos lesiva que ofrezca resultados equivalentes.

c) Sobre la proporcionalidad en sentido estricto de la medida

De la evaluación realizada, con la opinión favorable del MINJUS, consideramos que la afectación al principio de igualdad es leve, pues la medida no impide el acceso a la defensa legal, sino que limita el reembolso con fondos públicos en caso de responsabilidad. Frente a ello, el grado de optimización del interés público, expresado en la protección del presupuesto estatal, la promoción de la integridad en la función pública y la prevención de abusos es considerable. Es así que, puede afirmarse que la intensidad de la intervención se encuentra justificada por la relevancia del fin perseguido, superándose así este último escalón del test.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

6. Beneficios de la norma propuesta

Uso eficiente de recursos públicos

- Solo se reembolsarán los gastos de defensa a servidores que demuestren no tener responsabilidad, lo que reduce el riesgo de financiar defensas de personas culpables o con responsabilidad funcional.
- Se evita el gasto anticipado y generalizado por parte del Estado, priorizando el principio de eficiencia y responsabilidad fiscal.

Disuasión de actos ilícitos

- Al no contar con el respaldo automático del Estado, se fomenta una mayor prudencia y responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los servidores civiles.
- Se desalienta el abuso del cargo público, ya que el servidor sabe que, de resultar responsable, asumirá el costo total de su defensa.

Promoción de justicia y equidad

- Aquellos que actúan de buena fe y conforme a la ley no quedarán desprotegidos, pues podrán recuperar los gastos realizados en su defensa legal, generando un mensaje de respaldo institucional a los funcionarios honestos.
- El sistema se vuelve más justo y equitativo, evitando privilegios indebidos o discriminación en el acceso a defensa legal con fondos públicos.

6. RECOMENDACIONES

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACION de los proyectos de ley 3069/2022-CR y 11357/2024-CR con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL

Artículo 1º.- Modificación del artículo 35º de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil

Modifícase el artículo 35º de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, con el siguiente texto:

“Artículo 35. Derechos individuales del servidor civil

El servidor civil tiene los siguientes derechos:

- a) Percibir una compensación de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y sus normas reglamentarias. Los derechos y beneficios correspondientes a un puesto no son transferibles de producirse un supuesto de movilidad a otro puesto.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE
LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON
TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY
QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL
SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL
SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS
GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.**

- b) Gozar de descanso vacacional efectivo y continuo de treinta (30) días por cada año completo de servicios, incluyendo los días de libre disponibilidad, regulados en el reglamento. Mediante decreto supremo el Poder Ejecutivo puede establecer que hasta quince (15) días de dicho período se ejecuten de forma general. El no goce del beneficio en el año siguiente en que se genera el derecho no genera compensación monetaria alguna y el descanso se acumula.
- c) Jornada de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, como máximo.
- d) Descanso semanal obligatorio de veinticuatro (24) horas consecutivas, como mínimo.
- e) Un tiempo de refrigerio, que no forma parte de la jornada de trabajo.
- f) Impugnar ante las instancias correspondientes las decisiones que afecten sus derechos.
- g) Permisos y licencias de acuerdo a lo establecido en las normas reglamentarias.
- h) Seguridad social en salud y pensiones, de acuerdo a la legislación sobre la materia.
- i) Gozar de los derechos a que hace referencia la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- j) Seguro de vida y de salud en los casos y con las condiciones y límites establecidos por las normas reglamentarias.
- k) Ejercer la docencia o participar en órganos colegiados percibiendo dietas, sin afectar el cumplimiento de sus funciones o las obligaciones derivadas del puesto.
- l) No son de aplicación al servidor civil las normas que establezcan derechos en favor de personal sujeto a otro régimen o carrera.
- m) Otros establecidos por ley.”

Artículo 2º.- Incorporación del artículo 35-A en la Ley 30057 Ley del Servicio Civil

Incorpórese el artículo 35-A en la Ley 30057 Ley del Servicio Civil, en los términos siguientes:

“Artículo 35-A.- Del reembolso de la defensa y asesoría legal del servidor civil

El servidor civil asume con sus propios recursos económicos su defensa y asesoría legal, asesoría contable, económica o afines en los procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.

policiales ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos, aun cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese concluido la vinculación con la entidad.

Si al término de los procesos señalados en el párrafo precedente se determina en última instancia o con el archivo de la causa que no existe responsabilidad administrativa, civil o penal el servidor o ex-servidor civil tiene derecho al reembolso de todos los gastos asumidos por concepto de su defensa o asesoría especializada, incluyendo intereses legales que se generen."

Artículo 3º.- Modifica la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil

Modifícase la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, con el siguiente texto:

"SEGUNDA. Inicio de denuncias de carácter penal

Para iniciar cualquier denuncia de carácter penal, la autoridad que conozca del caso debe solicitar un informe técnico jurídico emitido por la respectiva entidad en donde presta o prestó Servicio Civil el denunciado. Dicho informe sirve de sustento para efectos de la calificación del delito o archivo de la denuncia."

Sala de Comisión.
Lima, 16 de marzo del 2026.



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2026 13:07:24-0500

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/03/2026 16:06:33-0500

Edgar TELLO MONTES

Secretario



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 17:02:57-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomi FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/03/2026 17:29:36-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 10:22:46-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 13:36:42-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2026 16:30:41-0500

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE
LEY 3069/2022-CR Y 11357/2024-CR QUE, CON
TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY
QUE MODIFICA LA LEY 30057 LEY DEL
SERVICIO CIVIL, SOBRE EL DERECHO DEL
SERVIDOR PÚBLICO AL REEMBOLSO DE SUS
GASTOS DE DEFENSA Y ASESORÍA LEGAL.**