CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00289-2026-2031-CD
RU 24458-CD
17 SEPTIEMBRE 2026 11:07 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE REGULA EL DERECHO A LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS POR ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Los integrantes del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR** y a iniciativa del diputado de la República **JOSE ISIDRO BAELLA MALCA**, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REGULA EL DERECHO A LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS POR ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico especial, uniforme y autónomo que regula el derecho a la defensa jurídica de los funcionarios y servidores públicos, incluidos los exfuncionarios y exservidores, que sean denunciados, investigados, procesados o demandados por actos, omisiones o decisiones adoptadas o ejecutadas como consecuencia directa del ejercicio regular de la función pública.

Asimismo, garantiza el derecho constitucional a la defensa, racionaliza el gasto público mediante límites económicos, mecanismos de control y de transparencia, y previene el ejercicio abusivo o desnaturalizado de este derecho.

La defensa jurídica regulada por la presente ley constituye una garantía vinculada al ejercicio legítimo de la función pública y no un privilegio personal del funcionario u servidor.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los funcionarios y servidores públicos de las entidades del Estado, cualquiera sea su régimen laboral, contractual o estatutario, incluyendo a quienes hubieran cesado en el cargo o función cuando los hechos materia del procedimiento o proceso, se hubieran producido durante el ejercicio de sus funciones.

El beneficio procede únicamente respecto de hechos directamente vinculados con actos, omisiones o decisiones realizados en ejercicio de la función pública o como consecuencia del cumplimiento de un encargo funcional.

Artículo 3. Procesos comprendidos

La defensa jurídica o patrocinio legal procede cuando el funcionario, exfuncionario, servidor o exservidor público tenga la condición de denunciado, investigado, imputado,

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: BAELLA MALCA Jose Isidro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/09/17 10:22:29-0500

procesado, demandado o sujeto pasivo de un procedimiento administrativo sancionador o disciplinario, siempre que los hechos que motivan el procedimiento guarden relación directa con el ejercicio de sus funciones.

Comprende los procedimientos y procesos penales, civiles y administrativos, desde la primera actuación formal dirigida contra el beneficiario hasta la conclusión definitiva del procedimiento o proceso, incluyendo los recursos legalmente previstos.

Cuando exista duda respecto de la vinculación funcional de los hechos, se favorece inicialmente el acceso a la defensa, sin perjuicio de la posterior obligación de reembolso económico a favor del Estado cuando se determine que el hecho fue manifiestamente ajeno al ejercicio de la función pública.

Artículo 4. Exclusión de testigos y terceros

El beneficio regulado por la presente ley no procede cuando el funcionario, exfuncionario, servidor o exservidor público intervenga exclusivamente en calidad de testigo, tercero, perito, informante o cualquier otra condición que no implique una imputación, pretensión, procedimiento sancionador o acción dirigida contra él.

La posterior modificación formal de su condición procesal habilita al interesado para solicitar inmediatamente el beneficio.

Artículo 5. Creación de la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público

Se crea la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como órgano encargado de prestar defensa jurídica gratuita a los funcionarios, exfuncionarios, servidores y exservidores comprendidos en la presente ley.

La Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público cuenta con abogados especializados en las diversas áreas del derecho, principalmente, los especializados en derecho penal, administrativo sancionador, disciplinario y civil, organizados territorialmente y con autonomía técnica para el ejercicio de la defensa.

Su intervención no puede encontrarse subordinada a instrucciones de la entidad pública a la cual pertenece o perteneció el defendido respecto de la estrategia procesal aplicable al caso concreto.

Artículo 6. Derecho de elección del beneficiario

El funcionario, exfuncionario, servidor o exservidor público comprendido en la presente ley tiene derecho a elegir entre las siguientes modalidades:

a) Defensa pública especializada, prestada gratuitamente por un abogado de la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público.
b) Defensa privada, mediante abogado o estudio jurídico libremente elegido por el beneficiario, cuyo financiamiento se produce con los recursos públicos asignados a cada entidad. Este financiamiento se encuentra sujeto a los límites establecidos en la presente ley.

La elección corresponde exclusivamente al beneficiario y debe efectuarse por escrito. Elegida una modalidad, el Estado no financia simultáneamente ambas formas de defensa respecto de la misma etapa procesal.

Artículo 7. Límites económicos de la defensa privada

Cuando el beneficiario opte por abogado privado, el Estado financia los honorarios profesionales, con cargo a los recursos de cada entidad involucrada, hasta los siguientes límites máximos por persona y proceso u procedimiento:

a) Investigación preliminar o diligencias preliminares, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.
b) Investigación preparatoria, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias. En casos declarados como complejos, hasta cuatro (4) unidades impositivas tributarias.
c) Etapa intermedia, hasta tres (3) hasta unidades impositivas tributarias. En casos declarados como complejos, hasta seis (6) unidades impositivas tributarias.
d) Juicio oral o primera instancia, hasta tres (3) unidades impositivas tributarias. En casos declarados como complejos, hasta seis (6) unidades impositivas tributarias.
e) Apelación o segunda instancia, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.
f) Casación ante la Corte Suprema de Justicia de la República, hasta tres (3) unidades impositivas tributarias.
g) Procedimiento administrativo o disciplinario en primera instancia, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.
h) Recurso administrativo de apelación y/o reconsideración, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.
i) Investigaciones congresales, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.
j) Procesos arbitrales, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.
k) Proceso civil en primera instancia, hasta tres (3) unidades impositivas tributarias.
l) Apelación civil, hasta dos (2) unidades impositivas tributarias.

Los montos señalados constituyen límites máximos de financiamiento público y no tarifas profesionales. El beneficiario puede contratar servicios por un monto superior, asumiendo directamente y con recursos propios la diferencia, sin derecho a reembolso.

Los límites se computan utilizando la unidad impositiva tributaria vigente al momento de aprobarse el financiamiento correspondiente a cada etapa.

Artículo 8. Financiamiento por etapas

La autorización del financiamiento de defensa privada se concede por cada etapa procesal, quedando prohibida la contratación global anticipada por la totalidad del procedimiento o proceso.

La culminación de una etapa no genera automáticamente el derecho al financiamiento de la siguiente. Para su continuación, el beneficiario comunica el inicio de la nueva etapa y presenta la resolución, disposición o documento que la acredite.

Artículo 9. Procedencia del beneficio.

Para acceder al beneficio se requiere:

a) Solicitud expresa del interesado.
b) Documento que acredite su condición de denunciado, investigado, procesado, demandado o sujeto de procedimiento administrativo.
c) Informe que determine preliminarmente que los hechos guardan relación directa con el ejercicio de la función pública.
d) Declaración jurada mediante la cual el beneficiario se obliga a reembolsar los recursos públicos cuando concurra alguno de los supuestos establecidos en la presente ley.

La autoridad competente resuelve la solicitud en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. La evaluación no puede comprender pronunciamiento alguno sobre la culpabilidad, responsabilidad o estrategia jurídica del solicitante.

Artículo 10. Supuestos de improcedencia

No procede el beneficio cuando:

a) Los hechos sean manifiestamente ajenos al ejercicio de la función pública.
b) El solicitante intervenga exclusivamente como testigo, tercero, perito, informante o cualquier otra condición que no implique una imputación, pretensión, procedimiento sancionador o acción dirigida contra él.
c) El procedimiento derive exclusivamente de actos realizados en su esfera privada.
d) Se solicite financiar multas, reparaciones civiles, indemnizaciones, cauciones, garantías, costas, costos, sanciones administrativas o cualquier obligación económica personal.
e) Se pretenda financiar simultáneamente más de una defensa con recursos públicos para la misma persona, procedimiento y etapa.

Artículo 11. Continuidad de la defensa

El cese, renuncia, destitución, jubilación, término contractual o cualquier otra forma de conclusión del vínculo con el Estado no extingue el derecho a defensa respecto de hechos producidos durante el ejercicio de la función pública.

Artículo 12. Reembolso al Estado

El beneficiario queda obligado a reembolsar los montos efectivamente desembolsados por el Estado cuando exista sentencia condenatoria firme, resolución administrativa firme que determine responsabilidad por los mismos hechos, o se establezca definitivamente que la conducta materia del proceso o procedimiento, fue realizada al margen de las funciones públicas y en beneficio exclusivamente particular.

No procede exigir devolución por el solo hecho de haberse formulado acusación, demanda, sanción no firme o cualquier decisión susceptible de impugnación.

La absolución, sobreseimiento, archivo definitivo o declaración firme de inexistencia de responsabilidad, extingue toda obligación de reembolso.

Artículo 13. Registro Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público

Se crea el Registro Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público, administrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el que se registra el

número de beneficiarios, modalidad de defensa utilizada, entidad de procedencia, etapa procesal, monto autorizado y monto efectivamente ejecutado.

La información se publica respetando la protección de datos personales, la reserva de la investigación penal y demás restricciones constitucionales o legales.

Artículo 14. Control del gasto

La Contraloría General de la República supervisa, dentro del ámbito de sus competencias, el uso de recursos públicos destinados al financiamiento de defensas privadas.

Artículo 15. Independencia de la defensa

El abogado asignado por la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público ejerce la defensa con independencia técnica y exclusivamente en interés jurídico del beneficiario.

La entidad de origen, sus titulares y cualquier otra autoridad administrativa se encuentran impedidos de impartir instrucciones acerca de la estrategia de defensa, reconocimiento de hechos, presentación de recursos o realización de cualquier actuación procesal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. Implementación de la Dirección Nacional

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos implementa la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, mediante la reorganización y optimización de los recursos humanos, infraestructura y capacidades existentes en dicho pliego. Su aplicación se financia con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

TERCERA. Aplicación inmediata

Las disposiciones de la presente ley son de aplicación inmediata a todas las solicitudes de defensa jurídica que se presenten a partir de su entrada en vigencia, con prescindencia de la fecha en que ocurrieron los hechos que motivan el proceso o procedimiento.

CUARTA. Adecuación de la normativa sobre defensa jurídica

Las entidades públicas competentes adecuan sus disposiciones reglamentarias, directivas y normas especiales que regulen el financiamiento público de la defensa jurídica de los funcionarios y servidores públicos, así como de los exfuncionarios y exservidores, a lo previsto en la presente ley, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de su Reglamento.

ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA.

ÚNICA. Derogación

A la entrada en vigor de la presente ley, quedan derogadas o sin efecto, de pleno derecho, todas las disposiciones normativas de igual o menor rango que establezcan montos

ilimitados o que resulten incompatible con los límites cuantitativos fijados en la presente ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAELLA MALCA Jose Isidro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2026 16:09:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROCHA GALLEGOS Roxana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2026 13:05:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DE PAZ LANCHO Leo Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2026 14:58:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ PAITAN Paola Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2026 15:06:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHANG APUY Felix See Hung FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2026 16:34:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KRKLEC TORRES Frank FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2026 17:23:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SEGURA FIGUEROA Gustavo Alexander FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2026 17:33:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CIPRIANI THORNE Javier Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2026 09:11:11-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

La defensa jurídica de los funcionarios y servidores públicos, así como de los exfuncionarios y exservidores, frente a procesos judiciales, administrativos o investigaciones penales iniciadas como consecuencia directa del ejercicio regular de sus funciones constituye una problemática que requiere una respuesta legislativa integral, equilibrada y constitucionalmente adecuada. El ejercicio de la función pública supone, por su propia naturaleza, la adopción permanente de decisiones que pueden generar controversias, cuestionamientos, denuncias o demandas, incluso después de que el funcionario haya cesado en el cargo.

Esta realidad evidencia que, quien actúa en representación del Estado y dentro del marco de sus competencias, se encuentra expuesto a asumir personalmente las consecuencias económicas de su defensa jurídica por actos realizados, no en interés propio, sino en cumplimiento de una función pública. Por ello, resulta razonable que el ordenamiento jurídico establezca mecanismos que garanticen una defensa efectiva cuando exista una vinculación objetiva entre el proceso y/o procedimiento iniciado y el ejercicio de la función encomendada.

El ordenamiento peruano ha reconocido esta necesidad a través del literal l) del artículo 35 de la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil, que contempla el derecho del servidor civil a contar con defensa y asesoría legal, contable, económica o afín, con cargo a los recursos de la entidad, en los procesos que se inicien como consecuencia de actos, omisiones o decisiones adoptadas en el ejercicio regular de sus funciones. Sin embargo, la experiencia derivada de su aplicación demuestra que el reconocimiento del derecho, por sí solo, no resuelve integralmente el problema.

La dispersión normativa, los diferentes criterios utilizados por las entidades, la ausencia de parámetros uniformes para determinar la procedencia y extensión de la defensa, las dificultades asociadas a la contratación de abogados externos y la inexistencia de límites suficientemente claros respecto de los honorarios financiados con recursos públicos generan un escenario que puede producir, simultáneamente, dos consecuencias igualmente indeseables, dejar sin protección efectiva al funcionario que actuó legítimamente en ejercicio de sus competencias o permitir un uso excesivo, injustificado o ineficiente de recursos del Estado.

La problemática adquiere especial relevancia porque detrás de esta regulación concurren bienes constitucionales que deben ser protegidos conjuntamente. De un lado, se encuentran el derecho de defensa, el debido proceso y la necesidad de garantizar condiciones mínimas de seguridad jurídica a quienes ejercen función pública; del otro, están los principios de legalidad, razonabilidad, eficiencia, integridad y correcta utilización de los recursos públicos. Una regulación adecuada no puede sacrificar completamente uno de estos ámbitos para proteger el otro. El funcionario público no debe encontrarse en una situación de indefensión por actuaciones vinculadas al cumplimiento regular de sus funciones, pero tampoco puede concebirse la defensa jurídica financiada por el Estado como un beneficio ilimitado, automático o carente de controles. Precisamente, el desafío legislativo consiste en construir un punto de equilibrio entre ambas exigencias.

Esta preocupación no es nueva en el debate parlamentario. Un antecedente especialmente relevante es el Proyecto de Ley 3256/2018-CR, que abordó la problemática desde una perspectiva sustantiva y razonadamente fundamentada,

reconociendo la necesidad de brindar protección jurídica a quienes, como consecuencia del ejercicio de la función pública, afrontan investigaciones o procesos. Dicho antecedente resulta valioso porque parte de una premisa correcta, el Estado no puede exigir que sus funcionarios adopten decisiones en ejercicio de sus competencias y, posteriormente, desentenderse absolutamente de las consecuencias jurídicas que dichas decisiones puedan generar cuando estas fueron realizadas en el marco de la función encomendada. Esta concepción permite entender la defensa jurídica no como un privilegio personal del funcionario, sino como una garantía institucional vinculada al adecuado ejercicio de la función pública.

En una orientación sustancialmente distinta se presentó el Proyecto de Ley 3708/2022-CR, que propuso derogar el literal l) del artículo 35 de la Ley N.° 30057. Una solución de esta naturaleza resulta excesiva frente al problema que pretende enfrentar, pues la existencia de deficiencias, abusos o riesgos en la aplicación de un derecho no justifica necesariamente su eliminación. Suprimir íntegramente la posibilidad de que el Estado asuma la defensa de funcionarios por actuaciones realizadas en ejercicio regular de sus funciones trasladaría indiscriminadamente al servidor las consecuencias económicas de procesos originados precisamente por el desempeño de una función estatal. Desde una perspectiva constitucional, una respuesta legislativa de esa intensidad plantea serios cuestionamientos de razonabilidad y proporcionalidad, pues existiendo alternativas menos restrictivas, como establecer requisitos objetivos de acceso, límites económicos, controles, incompatibilidades, mecanismos de restitución y fiscalización, la eliminación absoluta del mecanismo de defensa aparece como una medida que puede exceder aquello que resulta necesario para proteger los recursos públicos.

Por su parte, el Proyecto de Ley 3069/2022-CR representa otro intento por corregir las deficiencias advertidas en el régimen existente. Sin embargo, el problema requiere una solución legislativa de mayor alcance, capaz de superar modificaciones parciales y construir un sistema coherente que satisfaga las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad. No basta con reconocer el derecho a la defensa ni con introducir restricciones aisladas; resulta indispensable determinar quiénes pueden acceder a ella, bajo qué presupuestos, frente a qué clase de procedimientos, durante qué etapas, con qué límites económicos, mediante qué mecanismos de contratación, bajo qué controles y cuáles son las consecuencias cuando posteriormente se determine que la actuación del beneficiario fue manifiestamente ajena al ejercicio regular de sus funciones.

Los antecedentes legislativos descritos demuestran, por tanto, que existe un problema público real y persistentemente advertido por el propio Congreso de la República. La sucesiva presentación de iniciativas destinadas a ampliar, modificar, restringir o incluso eliminar este derecho constituye evidencia de que el régimen actualmente existente no ha alcanzado un equilibrio normativo satisfactorio. No obstante, las respuestas legislativas anteriores se han situado entre dos extremos que deben evitarse, de un lado, una defensa financiada con recursos públicos insuficientemente delimitada; y, de otro, la eliminación del derecho, dejando al funcionario expuesto a asumir individualmente la defensa frente a procesos derivados del cumplimiento de sus funciones. La solución constitucionalmente adecuada no se encuentra en ninguno de estos extremos, sino en una regulación autónoma, especializada, objetiva y sometida a controles.

En efecto, la ausencia de una regulación integral puede producir además un efecto negativo sobre el propio funcionamiento de la Administración Pública. Un funcionario que sabe que cualquier decisión compleja adoptada en cumplimiento de sus competencias puede generar posteriormente una investigación o proceso cuyos costos deberá asumir íntegramente con su patrimonio personal puede desarrollar incentivos para evitar decisiones, trasladar responsabilidades o privilegiar la inacción administrativa. **La**

protección jurídica razonable del funcionario que actúa dentro de la legalidad constituye, por ello, también un instrumento para favorecer una administración capaz de adoptar decisiones oportunas. Sin embargo, esta protección debe diseñarse de manera que no genere incentivos perversos ni convierta al Estado en financiador irrestricto de defensas privadas.

En ese contexto surge la necesidad de establecer un régimen legal especial e independiente que ordene integralmente la defensa jurídica de los funcionarios y servidores públicos, así como de los exfuncionarios y exservidores, denunciados, investigados o demandados por hechos directamente relacionados con el ejercicio de la función pública. La propuesta debe superar la lógica de una disposición aislada dentro de la Ley del Servicio Civil y configurar un verdadero sistema de defensa jurídica, con una estructura institucional especializada, reglas uniformes de acceso, criterios objetivos para determinar la vinculación funcional del hecho investigado, mecanismos de control y límites razonables al empleo de recursos públicos.

La creación de una instancia especializada de defensa jurídica permitiría, además, introducir una alternativa institucional frente al actual predominio de contrataciones externas. El funcionario comprendido dentro de los supuestos establecidos por ley podría recibir defensa mediante abogados especializados del propio sistema o, cuando opte legítimamente por contratar defensa privada, hacerlo dentro de parámetros económicos previamente establecidos y diferenciados según la naturaleza y etapa del procedimiento. De esta manera, se preservaría la libertad de elección de defensa sin convertir dicha elección en una habilitación ilimitada para comprometer recursos del erario, conciliándose el derecho de defensa con los principios de eficiencia, austeridad, razonabilidad y responsabilidad en el gasto público.

Asimismo, la regulación debe distinguir con precisión entre quien afronta directamente una imputación, denuncia o demanda como consecuencia del ejercicio funcional y quien únicamente interviene en el procedimiento en condición de testigo, informante u otra calidad que no implique una pretensión o imputación dirigida contra él. Esta delimitación permite concentrar los recursos públicos en aquellos supuestos donde existe una verdadera necesidad de defensa técnica, evitando extender el beneficio a situaciones que no comprometen directamente la responsabilidad jurídica del funcionario.

En consecuencia, **la necesidad de legislar no deriva de la inexistencia absoluta de regulación, sino precisamente de la insuficiencia y fragmentación de la actualmente vigente y de la falta de una respuesta legislativa integral frente a problemas que anteriores iniciativas parlamentarias ya han identificado**. El objetivo debe ser corregir el sistema, no eliminarlo; proteger al funcionario y servidor público, así como del exfuncionario y exservidor, que actuó legítimamente, sin generar impunidad; garantizar el derecho de defensa, sin autorizar gastos ilimitados; permitir la defensa privada, pero sometida a límites objetivos y razonables; y fortalecer una defensa institucional especializada que reduzca costos y otorgue uniformidad a la actuación del Estado.

Sobre esa base, el presente proyecto de ley plantea construir un régimen autónomo de defensa jurídica de funcionarios y servidores públicos que alcance un equilibrio constitucional entre la protección efectiva de quienes ejercen función pública y la tutela responsable del patrimonio estatal. Se busca así ofrecer una solución estructural a una problemática que ha sido objeto de sucesivas iniciativas legislativas, sustituyendo respuestas parciales o extremas por un modelo basado en necesidad, idoneidad, proporcionalidad, control del gasto y responsabilidad, de manera que el Estado proteja a quien actuó legítimamente en su nombre, sin financiar abusos ni actuaciones manifiestamente ajenas al ejercicio regular de la función pública.

II. Evidencia que sustenta el problema

El problema relacionado al financiamiento o aprobación de defensas legales de expresidentes, ministros, directivos y funcionarios públicos por delitos graves contra la administración pública, como por ejemplo peculado, colusión, cohecho, entre otros, por sumas exorbitantes y desproporcionales ha venido generando un fuerte rechazo por parte de la población.

Este problema no es de ahora, viene de años anteriores. Si bien, desde el año 2013, se estableció en mérito a la publicación de la Ley del Servicio Civil, Ley N.° 30057, el derecho de defensa legal como beneficio que tienen los funcionarios y servidores públicos, así como exfuncionarios y exservidores, para recibir asesoría y patrocinio, legal, contable o económico pagado por el Estado cuando son investigados o procesados por actos que han realizado en el ejercicio regular de sus funciones; este derecho ha venido siendo ejercido de manera irrazonable, a razón que no se ha estructurado tarifas máximas o parámetros claros para los honorarios profesionales de los abogados defensores, permitiendo que, no sólo los estudios de abogados privados, sino también los propios letrados, fijen cotizaciones de mercado que son sumamente elevadas para el erario nacional.

En un reportaje periodístico de investigación emitido el 7 de agosto del 2022 durante el Programa Punto Final del canal Latina Televisión[1] se indicó que, por ejemplo, el expresidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, por el caso "Obras Trasvase del Proyecto Olmos", se le aprobó su defensa y patrocinio legal privado por un monto de S/ 180 000.00 (Ciento Ochenta mil con 00/100 soles). Igualmente, el expresidente de la República, Ollanta Humala Tasso, por el caso "Gaseoducto Sur Peruano", solicitó la suma de S/ 248 400.00 (Doscientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos con 00/100 soles) para su defensa legal; por el caso "Gran Centro de Convenciones de Lima" la suma de S/ 216 000.00 (Doscientos dieciséis mil con 00/100 soles); y, por el caso "Concesionaria Trasvase Olmos" la suma de S/ 172 800.00 (Ciento setenta y dos mil ochocientos con 00/100 soles). Asimismo, el expresidente de la República, Manuel Merino De Lama, por el caso "Inti y Brian", solicitó la suma de S/ 160 000.00 (Ciento sesenta mil con 00/100 soles) para su defensa legal.



[1] Latina Noticias – Punto Final. 2022. *¿Cuánto le cuesta la defensa legal de expresidentes investigados al Estado?* YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=8FmA07YRFoI

En el referido reportaje, también se hace mención a la ex Subsecretaria General de Palacio de Gobierno, Miriam Morales Córdova, a quién se le otorgó la suma de S/ 180 000.00 (Ciento ochenta mil con 00/100 soles) para su defensa legal por el caso "Richard Swin". Así también, el ex Subsecretario General de Palacio de Gobierno, Carlos Jaico Carranza, por el caso "Uso indebido de vehículo oficial", se le otorgó la suma de S/ 80 000.00 (Ochenta mil con 00/100 soles) para el pago de su defensa legal.

En otro reportaje periodístico emitido en el programa radial Ideeleradio2 el día 28 de mayo del 2025, se indicó que, el Ministerio del Interior había aprobado la quinta defensa legal solicitada por el exministro del Interior Juan José Santibañez Antúnez, pagándose hasta ese momento la suma de S/ 311 000.00 (Trescientos once mil con 00/100 soles) por su defensa legal solo en tres (3) de los cinco (5) casos en los que ha requerido dicho beneficio.



Recientemente, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha destinado recursos públicos por una suma de S/ 624 000.00 (Seiscientos veinticuatro mil con 00/100 soles) para pagar la defensa legal del señor Piero Corvetto Salinas, ex jefe de la ONPE, disponiendo la contratación directa de un estudio jurídico privado, tal como lo ha informado el programa radial Exitosa Noticias[3].



[2] Ideeleradio. 2025. *La quinta defensa legal de Juan José Santivañez*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=sbOzUQIK0CU

[3] Radio Exitosa. 2026. https://www.exitosanoticias.pe/actualidad/onpe-aprueba-mas-s624-mil-defensa-legal-piero-corvetto-tras-denuncias-n180927

Como puede advertirse, a la fecha, existe un uso desproporcionado de los recursos públicos para financiar defensas legales de funcionarios y servidores públicos, así como de exfuncionarios y exservidores, que se encuentran sometidos a investigaciones o procesos judiciales, generando un perjuicio directo al erario nacional.

Esta problemática se suscita, principalmente, debido a la que existe una deficiente regulación del derecho a la defensa legal de los funcionarios y servidores públicos en la Ley N.° 30057 que facilita la imposición de tarifas irracionales y distorsiona el mercado legal a costa del tesoro público. La normativa sobre la materia no diferencia la complejidad del caso ni el rango salarial del funcionario para adjudicar los montos de defensa, así como tampoco impone topes máximos estandarizados, permitiendo que el Estado asuma honorarios exorbitantes fijados de manera discrecional por estudios jurídicos privados y por los propios letrados, afectando la transparencia de la gestión pública y la confianza ciudadana en el aparato estatal.

III. Objetivos generales y específicos

1. Objetivo general

Establecer el régimen jurídico, uniforme, integral y especializado que regula el derecho de los funcionarios y servidores públicos, así como de exfuncionarios y ex servidores, a contar con defensa legal financiada por el Estado por actos u omisiones derivado del ejercicio regular de sus funciones; con la finalidad de garantizar su derecho a la defensa y seguridad jurídica, optimizando y racionalizando el uso eficiente y proporcional de los recursos públicos mediante límites económicos, la institucionalización de una defensa técnica especializada y mecanismos estrictos de control y reembolso; y, previniendo el ejercicio abusivo o desnaturalizado de este derecho.

2. Objetivos específicos

- Unificar y sistematizar el marco normativo fragmentado de la defensa jurídica en la administración pública, estableciendo un régimen transversal, integral y previsible para todas las entidades del Estado.

- Institucionalizar el servicio público de defensa legal mediante la creación de la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público, promoviendo el desarrollo de capacidades técnicas propias dentro del Estado y reduciendo la dependencia de la contratación externa.

- Regular las condiciones y criterios objetivos bajos los cuales los beneficiarios podrán optar excepcionalmente por una defensa privada de su libre elección, salvaguardando el principio de confianza sin menoscabar el control del gasto público.

- Racionalizar y optimizar el gasto público destinado a servicios legales mediante la fijación de límites económicos máximos expresados en unidades impositivas tributarias (UIT), diferenciados según la complejidad del caso y la etapa procesal respectiva.

- Garantizar la protección del patrimonio estatal, proscribiendo compromisos financieros abiertos, indeterminados o desproporcionados que desnaturalicen la finalidad de la defensa legal.

- Regular el procedimiento de reembolso y devolución de los recursos públicos utilizados en aquellos casos donde se determine la responsabilidad del beneficiario, respetando las garantías del debido proceso.

- Evitar el ejercicio abusivo del derecho a la defensa, impidiendo que el financiamiento público sea utilizado de forma desproporcionada, temeraria o para dilatar maliciosamente los procedimientos o procesos dirigidos a determinar responsabilidad.

IV. Fundamentación de la iniciativa

De los fundamentos constitucionales

El presente proyecto de ley encuentra sustento directo en la Constitución Política del Perú y, particularmente, en la protección constitucional del derecho de defensa, el debido proceso, la igualdad ante la ley, la libertad personal, la interdicción de la arbitrariedad y los principios que rigen el ejercicio de la función pública. La propuesta no pretende crear un privilegio en favor de determinados funcionarios o servidores públicos, sino establecer las condiciones institucionales que permitan hacer efectivo y racional el ejercicio del derecho de defensa cuando una persona es denunciada, investigada, procesada, demandada o sometida a un procedimiento como consecuencia directa del ejercicio regular de una función pública.

El fundamento constitucional principal se encuentra en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución Política, que reconoce como principio y derecho de la función jurisdiccional, el principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso, y; establece expresamente el derecho de toda persona a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad. Esta disposición contiene una garantía que trasciende la mera presencia formal de un abogado, protege la posibilidad efectiva de contar con asistencia técnica adecuada y, al mismo tiempo, reconoce la libertad de la persona para determinar quién ejercerá su defensa.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado reiteradamente este contenido constitucional señalando que el derecho de defensa presenta una dimensión material y una dimensión formal. La primera garantiza que la persona pueda ejercer directamente su defensa desde que conoce la existencia de una imputación en su contra; la segunda comprende el derecho a una defensa técnica mediante el asesoramiento y patrocinio de un abogado durante el desarrollo del procedimiento. Asimismo, ha precisado que esta garantía no se circunscribe exclusivamente al ámbito penal, sino que protege a los justiciables frente a situaciones susceptibles de afectar sus derechos y obligaciones.

Este reconocimiento resulta particularmente relevante para los funcionarios y servidores públicos, así como exfuncionarios y exservidores. El ingreso o permanencia en la función pública no supone la renuncia, disminución o relativización de sus derechos fundamentales. Cuando un funcionario u servidor público es sometido a una investigación, procedimiento u proceso susceptible de determinar responsabilidad personal, conserva íntegramente su derecho constitucional a defenderse y a contar con asistencia jurídica eficaz. La circunstancia de que los hechos investigados se hayan producido durante el ejercicio de una función estatal no reduce esta garantía; por el contrario, cuando existe conexión directa entre la actuación cuestionada y el cumplimiento

regular de las funciones encomendadas, surge una razón objetiva para que el Estado establezca mecanismos institucionales que permitan hacer efectiva dicha defensa.

Uno de los pilares del proyecto es preservar íntegramente la libertad del funcionario para determinar quién ejercerá su defensa. La creación de una Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público, no significa imponer obligatoriamente un abogado estatal ni excluir la posibilidad de contratar un abogado particular. El modelo propuesto parte precisamente de la libertad de elección, producido el supuesto que habilita el acceso al sistema, el beneficiario podrá optar entre ser patrocinado por un defensor público especializado perteneciente al sistema o designar un abogado privado de su libre elección, dentro de las condiciones de financiamiento previstas por la ley.

Por consiguiente, el proyecto no restringe la libre elección del abogado; por el contrario, garantiza materialmente dos posibilidades. El funcionario podrá confiar su defensa a un abogado especializado proporcionado por el Estado, sin necesidad de asumir personalmente su contratación, o podrá optar por un abogado privado en quien deposite su confianza profesional. La decisión corresponde al beneficiario y no a la Administración. La entidad pública no debe sustituirse en la voluntad del defendido ni imponerle una determinada relación abogado-cliente cuando la propia naturaleza de esta exige un componente relevante de confianza.

Esta interpretación resulta compatible con la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional[4] reconoce expresamente la figura del "abogado de libre elección" y diferencia dicha defensa de aquella proporcionada por el Estado. Asimismo, ha establecido que la defensa técnica debe ser real y efectiva y que la mera designación formal de un defensor público no satisface por sí sola el contenido constitucional del derecho cuando su actuación no proporciona tutela efectiva.

Debe realizarse, sin embargo, una distinción constitucional decisiva, una cosa es el derecho del funcionario u servidor público a elegir libremente a su abogado y otra distinta el derecho a exigir que el Estado financie, sin límite alguno, el precio que libremente hayan pactado el abogado particular y su patrocinado. El primero integra la esfera constitucional del derecho de defensa; el segundo involucra necesariamente recursos públicos y, por ello, puede ser objeto de regulación legal mediante límites objetivos, razonables y proporcionales.

El proyecto no establece, entonces, cuánto puede cobrar un abogado particular ni limita la libertad contractual existente entre este y su cliente. El abogado privado y el funcionario mantienen plena libertad para pactar sus honorarios conforme al ordenamiento jurídico. Lo que la ley determina es algo diferente, hasta qué monto resulta constitucional, razonable y financieramente justificable que el Estado asuma dichos honorarios con recursos públicos. Si el funcionario decide contratar una defensa cuyo costo exceda el límite financiable establecido legalmente, conserva plenamente su libertad para hacerlo, asumiendo personalmente la diferencia correspondiente.

Esta diferenciación permite preservar simultáneamente el derecho fundamental de defensa y la protección del patrimonio público. La libertad de elección del defensor permanece incólume; lo que se racionaliza es la magnitud de la obligación económica que puede trasladarse al Estado.

La defensa técnica posee características particulares que la diferencian de otros servicios profesionales. La relación abogado-cliente supone comunicación permanente, conocimiento de información reservada, definición conjunta de estrategias procesales y

[4] Tribunal Constitucional. Sentencias expedidas en los expedientes 02485-2018-PHC/TC y 00111-2024-PHC/TC.

entrega al profesional de información que puede comprometer directamente la libertad, el patrimonio, la responsabilidad administrativa, la trayectoria profesional y la reputación del defendido. Por esta razón, la confianza constituye un elemento especialmente relevante dentro de la relación de patrocinio.

La posibilidad de elegir un abogado privado responde precisamente a esa dimensión de confianza. El funcionario u servidor público puede considerar que determinado profesional conoce previamente los hechos, posee experiencia especializada en una determinada materia, comprende técnicamente el sector administrativo en el que se produjeron las decisiones cuestionadas o mantiene con él una relación profesional que facilita una comunicación particularmente fluida. En tales circunstancias, impedir absolutamente la posibilidad de optar por una defensa privada resultaría innecesario cuando existe una alternativa menos restrictiva, permitirla, pero establecer límites objetivos al financiamiento público.

La confianza, sin embargo, tampoco puede ser utilizada para justificar una obligación económica ilimitada a cargo del Estado. El funcionario u servidor público puede depositar su confianza en el abogado que libremente determine, pero la existencia de esa confianza no transforma automáticamente cualquier honorario privado en una obligación exigible al erario. La solución proporcional consiste, precisamente, en conservar íntegramente la elección y regular exclusivamente la dimensión económica del financiamiento estatal.

Este diseño supera los dos extremos que deben evitarse, no obliga al funcionario a aceptar necesariamente al abogado designado por una estructura estatal y tampoco permite que la sola invocación de la confianza habilite contrataciones privadas sin límites financiadas íntegramente con recursos públicos.

La segunda alternativa ofrecida por el proyecto posee igualmente un sólido fundamento constitucional y funcional. La creación de una defensa pública especializada permite que el Estado desarrolle capacidad institucional permanente para defender a funcionarios y servidores públicos, así como exfuncionarios y exservidores, sometidos a procedimientos relacionados directamente con el ejercicio regular de sus competencias.

El defensor público especializado no debe ser concebido como un abogado subsidiario o de inferior categoría respecto del defensor privado. El modelo propuesto debe construir precisamente lo contrario, un cuerpo de abogados altamente especializados en responsabilidad funcional, derecho penal vinculado con la administración pública, derecho administrativo sancionador, responsabilidad civil, procedimientos de control, procesos constitucionales y demás materias relacionadas con el ejercicio de la función estatal.

Su principal fortaleza será la experiencia y/o especialización acumulativa. Mientras un abogado particular puede aportar la confianza personal y experiencia profesional elegida por el beneficiario, el sistema público puede generar conocimiento institucional mediante la participación permanente en controversias derivadas del ejercicio de la función pública. La reiteración de determinados problemas jurídicos, el conocimiento de la organización administrativa, la comprensión de los procedimientos de toma de decisiones estatales y la experiencia adquirida frente a investigaciones fiscales, procedimientos administrativos sancionadores, acciones de control y procesos judiciales permitirán construir progresivamente una defensa altamente especializada.

La jurisprudencia constitucional, además, exige que la defensa proporcionada por el Estado no sea meramente nominal. El Tribunal Constitucional ha establecido que, cuando corresponde asignar un defensor público, debe garantizarse que este cuente con los medios y el tiempo necesarios para ejercer adecuadamente la defensa técnica; su presencia no puede convertirse en una formalidad carente de eficacia. Este criterio resulta

plenamente trasladable al modelo propuesto, la dirección especializada debe organizarse precisamente para asegurar defensa técnica efectiva y no simplemente para cumplir formalmente con la designación de un abogado.

Surgen así dos alternativas constitucionalmente legítimas y cualitativamente valiosas. La defensa privada se sustenta especialmente en la confianza y en la posibilidad de seleccionar directamente al profesional cuya experiencia considere adecuada el funcionario u servidor público; la defensa pública especializada se sustenta en la experiencia institucional acumulada, la especialización permanente y la capacidad del Estado de desarrollar conocimiento técnico específicamente dirigido a controversias derivadas del ejercicio de la función pública. Ninguna alternativa debe imponerse abstractamente sobre la otra. Corresponde al funcionario u servidor público elegir libremente cuál considera más adecuada para su defensa.

El inciso 2 del artículo 2 de la Carta Magna reconoce el derecho a la igualdad ante la ley. La propuesta resulta compatible con este mandato porque la protección otorgada al funcionario denunciado por actos derivados del ejercicio regular de sus funciones responde a una diferencia objetiva respecto de quien afronta un proceso por actuaciones estrictamente particulares.

No se financia su defensa por el solo hecho de ostentar o haber ostentado un cargo público. El elemento constitucionalmente relevante es la vinculación funcional del hecho investigado. Si una persona enfrenta consecuencias jurídicas porque actuó en ejercicio regular de competencias estatales, existe una razón objetiva para establecer un régimen de protección diferente respecto de quien enfrenta un procedimiento originado exclusivamente en su esfera privada.

Esta diferenciación debe superar, además, un examen de proporcionalidad. La medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima, garantizar efectivamente el derecho de defensa y permitir el adecuado funcionamiento de la administración pública. Es idónea porque proporciona asistencia jurídica especializada al funcionario sometido a procesos derivados del ejercicio funcional. Es necesaria porque evita alternativas extremas, como dejar completamente desprotegido al funcionario o asumir ilimitadamente cualquier gasto privado de defensa. Y resulta proporcional, en sentido estricto, porque combina libertad de elección, defensa institucional, límites económicos, controles y eventual responsabilidad por utilización indebida del beneficio, sin que colisione con nuestra Constitución.

El inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú reconoce la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. La protección constitucional del derecho de defensa no debe interpretarse como circunscrita exclusivamente a procesos penales. El Tribunal Constitucional ha reiterado que el derecho de defensa garantiza que las personas no queden en indefensión respecto de controversias que incidan sobre su situación jurídica, incluyendo materias de distinta naturaleza.

Esto proporciona fundamento constitucional para que la ley comprenda procesos penales, civiles, y procedimientos administrativos o sancionadores cuando exista una imputación dirigida contra el funcionario y esta derive directamente del ejercicio regular de sus funciones.

La amplitud material de la cobertura no significa que toda intervención del funcionario u servidor público en cualquier procedimiento origine derecho al beneficio. La condición determinante es la existencia de una pretensión, imputación o procedimiento dirigido a establecer responsabilidad personal en su contra. Por ello resulta constitucionalmente razonable excluir a quien participa únicamente como testigo, informante, perito o en cualquier otra condición equivalente, pues en estos casos no existe, en principio, una

pretensión dirigida a determinar responsabilidad que haga necesaria una defensa técnica financiada por el Estado.

La propuesta encuentra fundamento adicional en los artículos 39 y siguientes de la Carta Magna, relativos a la función pública. El artículo 39 establece que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. Este mandato constitucional presupone una administración capaz de adoptar decisiones orientadas a la satisfacción del interés general.

La ausencia de una protección jurídica razonable puede producir un incentivo contrario a dicho propósito. Si quien debe adoptar decisiones complejas sabe que, incluso actuando regularmente dentro de sus competencias, cualquier denuncia posterior puede obligarlo a asumir personalmente durante años elevados costos de defensa, puede generarse un incentivo hacia la inacción, la dilación o la transferencia sistemática de responsabilidades. El denominado temor a decidir no constituye solamente un problema individual del funcionario u servidor público; puede convertirse en un problema institucional que afecte la eficiencia de la Administración.

El sistema propuesto busca reducir ese riesgo sin crear espacios de irresponsabilidad. Se protege al funcionario u servidor público frente a los costos procesales derivados del ejercicio regular de sus funciones, pero no se le concede inmunidad ni se impide que las autoridades competentes investiguen, acusen, sancionen o determinen responsabilidades cuando corresponda.

Debe quedar claramente establecido que financiar o proporcionar defensa jurídica no significa asumir como propia la posición procesal del funcionario ni declarar anticipadamente su inocencia. El Ministerio Público conserva íntegramente sus competencias constitucionales; el Poder Judicial mantiene plena independencia para resolver; los órganos administrativos continúan ejerciendo sus potestades sancionadoras; y las entidades de control conservan sus atribuciones.

La concesión del beneficio solamente supone reconocer preliminarmente que existe una conexión objetiva entre los hechos cuestionados y el ejercicio de la función pública que justifica proporcionar defensa. La responsabilidad constituye una cuestión distinta que deberá determinar la autoridad competente respetando el debido proceso.

Esta separación es fundamental, el Estado defiende al funcionario u servidor público porque el proceso deriva del ejercicio de una función estatal; no porque el Estado garantice anticipadamente que el funcionario u servidor sea inocente.

La propuesta debe observar también las exigencias establecidas por el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. Su artículo 106 exige que las proposiciones legislativas identifiquen el problema público que pretenden resolver, la evidencia que lo sustenta, sus objetivos generales y específicos, antecedentes legislativos, sectores involucrados, normas susceptibles de modificación o derogación y un análisis costo-beneficio que comprenda los efectos monetarios y no monetarios, así como, cuando corresponda, el impacto presupuestal.

La presente proposición satisface materialmente esta lógica porque parte de un problema público identificable, la necesidad de garantizar defensa efectiva a funcionarios sometidos a procedimientos derivados del ejercicio funcional y, simultáneamente, corregir las distorsiones que puede producir un sistema de contratación privada insuficientemente limitado.

Existe, sin embargo, una cuestión especialmente importante que deberá considerarse en la proposición legislativa. El artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que las proposiciones legislativas de los diputados no pueden contener

propuestas de creación ni aumento de gasto público. Por ello, la creación de la Dirección Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público debe diseñarse cuidadosamente desde el punto de vista presupuestal y orgánico, tomándose como base, que este proyecto no genera gastos adicionales al erario público.

La exposición de motivos demuestra que la propuesta persigue prioritariamente una reorganización y racionalización del gasto actualmente destinado a defensa jurídica, sustituyendo progresivamente contrataciones externas dispersas por capacidad institucional especializada y estableciendo topes de financiamiento cuando se opte por defensa privada. La fórmula normativa deberá evitar configurar un mandato parlamentario abierto de creación de nuevas plazas, asignaciones presupuestales adicionales o gasto público no previsto, privilegiando la implementación con cargo a los recursos institucionales existentes y conforme a las reglas presupuestarias aplicables.

En consecuencia, el modelo legislativo propuesto descansa sobre cuatro garantías concurrentes, libertad, efectividad, especialización y responsabilidad fiscal.

La libertad significa que el funcionario u servidor público decide quién lo defiende. La efectividad exige que cualquiera de las alternativas elegidas permita desarrollar una verdadera defensa técnica. La especialización justifica la existencia de un cuerpo público de abogados con conocimiento acumulado sobre responsabilidad derivada del ejercicio de funciones estatales. Y la responsabilidad fiscal permite establecer límites al monto que el Estado financia cuando el beneficiario opta por un abogado particular.

Por ello, el proyecto no obliga al funcionario u servidor público a renunciar a su abogado de confianza para acceder al beneficio estatal, ni lo obliga a contratar defensa privada para obtener una defensa especializada. Le reconoce una verdadera facultad de elección: defensor público especializado o abogado privado de su confianza.

En ambos escenarios permanece intacto el contenido esencial del inciso 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. Lo que cambia no es el derecho a elegir abogado, sino el mecanismo mediante el cual el Estado cumple su deber legal de proteger al funcionario u servidor público frente a procedimientos derivados del ejercicio regular de la función pública.

La constitucionalidad del modelo puede resumirse, finalmente, en una regla sencilla, el Estado puede establecer cómo y hasta cuánto financia una defensa jurídica con recursos públicos, pero no debe sustituir injustificadamente la voluntad del funcionario u servidor público respecto de quién ejercerá su defensa. Por ello, la propuesta concilia el derecho fundamental de defensa y libre elección del abogado con la protección del patrimonio público, ofreciendo una defensa estatal especializada o permitiendo una defensa privada de confianza sometida únicamente, respecto del aporte estatal, a límites económicos objetivos, generales, previsibles y proporcionales.

Ahora bien, en cuanto al análisis comparado, se permite advertir que la defensa jurídica financiada por el Estado a favor de funcionarios y servidores públicos por hechos vinculados al ejercicio de sus funciones no constituye una institución excepcional ni ajena a los sistemas democráticos contemporáneos. Por el contrario, con diferentes modalidades, ordenamientos como los de Estados Unidos, Canadá, España y Argentina reconocen mecanismos mediante los cuales el Estado proporciona o financia asistencia jurídica cuando el funcionario afronta procedimientos derivados del ejercicio de la función pública. La diferencia entre estos modelos radica principalmente en quién presta la defensa, el grado de libertad para elegir abogado particular, los mecanismos de control del gasto, el tratamiento de los conflictos de intereses y las consecuencias de verificarse posteriormente que la conducta no estuvo comprendida dentro de los presupuestos que justificaron la asistencia.

En el Perú, el literal l) del artículo 35 de la Ley N.° 30057 ya reconoce el derecho del servidor civil a contar con defensa y asesoría legal, contable, económica o afín, con cargo a los recursos de la entidad, frente a procesos e investigaciones vinculados con actos, omisiones o decisiones adoptados en el ejercicio regular de sus funciones. Por tanto, la presente proposición no introduce desde cero una obligación estatal desconocida para nuestro ordenamiento, sino que busca reordenar, racionalizar y perfeccionar un mecanismo preexistente, corrigiendo especialmente la dispersión de criterios, la ausencia de una defensa institucional especializada y la falta de límites económicos uniformes aplicables a la defensa privada.

La experiencia de los Estados Unidos constituye un referente relevante. La regulación federal contenida dentro del Código de Regulaciones Federales, permite que el *Department of Justice* proporcione representación a funcionarios y exfuncionarios federales cuando los hechos se encuentren razonablemente vinculados con el ámbito de sus funciones y la representación resulte compatible con los intereses de los Estados Unidos. El sistema admite también, bajo determinadas condiciones y autorización previa, la utilización de abogados privados financiados con recursos públicos y contempla mecanismos diferenciados cuando existen conflictos entre funcionarios o entre estos y el Gobierno.

Canadá sigue igualmente un modelo de asistencia jurídica e indemnización institucional. La política federal permite proporcionar asistencia cuando el funcionario actuó de buena fe, dentro del ámbito de sus funciones y conforme a las expectativas razonables asociadas con estas. El sistema canadiense resulta especialmente ilustrativo porque distingue entre la existencia del derecho a recibir asistencia y la posibilidad de contratar unilateralmente defensa privada, la utilización de abogados particulares financiados públicamente está sometida a autorización y control, y los honorarios y desembolsos son revisados por las autoridades competentes. Asimismo, cuando existe conflicto entre los intereses de la Corona y los del funcionario puede autorizarse defensa independiente. *Treasury Board of Canada – Policy on Legal Assistance and Indemnification.*

España proporciona otro modelo de especial interés para la propuesta, pues privilegia una defensa institucional especializada. El artículo 2 de la Ley 52/1997 permite que los Abogados del Estado asuman la representación y defensa de autoridades, funcionarios y empleados públicos cuando los procedimientos deriven de actos u omisiones relacionados con el cargo y concurran los requisitos legalmente establecidos. Este modelo demuestra que resulta jurídicamente viable que el propio Estado desarrolle capacidad profesional permanente para defender a sus funcionarios, reduciendo la necesidad de recurrir sistemáticamente a contrataciones externas. Ley 52/1997 de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

La experiencia argentina ofrece también elementos útiles. En determinados regímenes administrativos se ha reconocido asistencia jurídica a agentes y exagentes por actuaciones vinculadas con el legítimo ejercicio de sus funciones, privilegiándose inicialmente la utilización de abogados pertenecientes al propio organismo o profesionales previamente contratados y recurriendo subsidiariamente a contrataciones específicas. Este esquema confirma nuevamente que la protección puede extenderse a exfuncionarios cuando el elemento determinante no sea la permanencia actual en el cargo, sino la vinculación entre el hecho que origina el proceso y la función pública ejercida al momento de producirse. Disposición AFIP 4/2019 – texto actualizado.

El derecho comparado permite identificar, por tanto, un elemento común, el Estado puede legítimamente proteger jurídicamente a quien enfrenta consecuencias procesales por actuaciones realizadas en ejercicio de funciones públicas, pero dicha protección no tiene por qué configurarse como un derecho ilimitado a trasladar cualquier costo de defensa privada al erario. Los modelos analizados combinan, en diferentes proporciones, defensa

institucional, contratación privada autorizada, evaluación de la vinculación funcional del hecho, control de honorarios, tratamiento de conflictos de intereses y mecanismos para revisar o retirar la cobertura cuando desaparecen las condiciones que justificaron su otorgamiento.

Esta experiencia comparada fortalece la razonabilidad del modelo propuesto para el Perú. La creación de una defensa pública especializada encuentra correspondencia particularmente clara en sistemas como el español y en los mecanismos institucionales existentes en Estados Unidos, Canadá y Argentina; mientras que la posibilidad de recurrir, bajo determinadas condiciones, a defensa privada demuestra que ambas modalidades pueden coexistir dentro de un mismo sistema. La propuesta peruana puede recoger lo mejor de ambos modelos: la experiencia institucional y especialización progresiva del defensor público, junto con el principio de confianza que justifica que el funcionario conserve la posibilidad de elegir un abogado privado.

Precisamente, el proyecto adopta una solución especialmente garantista respecto de la libertad de elección. El funcionario podrá optar libremente entre un defensor público especializado o, en su defecto, por un abogado privado de su confianza. En este último supuesto, el Estado no determina qué profesional debe contratar ni interfiere en la relación abogado-cliente; únicamente establece el límite máximo de recursos públicos que puede destinarse a financiar dicha elección. Esta distinción permite preservar íntegramente el derecho reconocido por el inciso 14 del artículo 139 de la Carta Magna a contar con un defensor de elección, sin convertir ese derecho en una obligación estatal de financiar honorarios privados ilimitados.

Asimismo, la experiencia comparada demuestra que la regulación de los conflictos de intereses constituye un componente indispensable del sistema. Cuando exista contraposición entre los intereses institucionales del Estado y la estrategia de defensa del funcionario, o entre dos o más funcionarios comprendidos en un mismo procedimiento, deberán establecerse mecanismos que aseguren defensas técnicamente independientes. La existencia de una estructura pública especializada no puede significar que un mismo abogado defienda posiciones jurídicamente incompatibles. En estos casos, la asignación de defensores distintos o la utilización de defensa privada constituye una garantía del derecho de defensa y de la independencia técnica del abogado.

Finalmente, el derecho comparado confirma que la protección debe seguir al acto funcional y no simplemente al cargo. Por ello resulta razonable comprender a exfuncionarios y exservidores cuando el procedimiento se origine en hechos realizados durante el ejercicio de sus funciones. El cese posterior no modifica la naturaleza funcional del acto ni elimina la relación causal entre el ejercicio de la función pública y el proceso que posteriormente debe afrontar la persona.

En consecuencia, el análisis comparado demuestra que la presente propuesta legislativa se encuentra dentro de los parámetros jurídicos ampliamente reconocidos, defensa institucional especializada, posibilidad regulada de defensa privada, protección de funcionarios y exfuncionarios, evaluación de la vinculación funcional, reglas frente a conflictos de intereses y control del gasto público. La innovación del proyecto no consiste en crear un privilegio, sino en sistematizar estas garantías dentro de un modelo equilibrado que preserve la libertad de elección del defensor y, simultáneamente, establezca límites objetivos y proporcionales al financiamiento proveniente del erario público.

De la evaluación económica

El gasto del Estado peruano para financiar el beneficio de la defensa jurídica de funcionarios y servidores públicos, así como de los exfuncionarios y exservidores,

previsto en la Ley del Servicio Civil se ha multiplicado por nueve (9) veces en los últimos cinco años; desde el año 2020 al año 2025 se ha presupuestado en defensa jurídica S/ 189 000 000.00 (Ciento ochenta y nueve millones con 00/100 soles), de los cuales se ha gastado más de S/ 125 000 000.00 (Ciento veinticinco millones con 00/100 soles).

Los mayores incrementos se dieron en los años 2021 y 2024, donde los gastos crecieron 300% y 50% respectivamente, conforme se puede advertir de la siguiente gráfica:

Gráfico N°01
Gasto del Estado Peruano en Defensa Judicial de Servidores y ex-servidores públicos 2020-2026



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

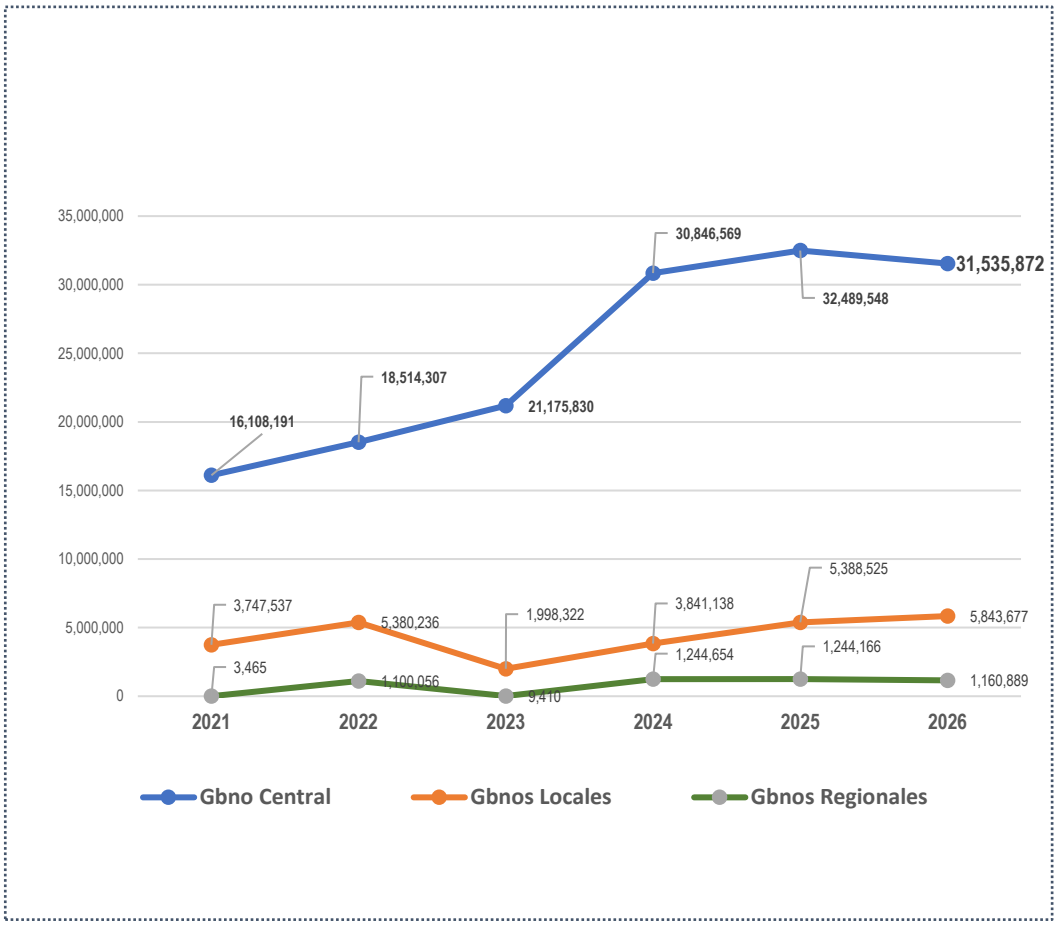
Durante el año 2025, más del 75% de gasto efectivo en defensa jurídica ha sido requerida y otorgada a abogados identificados como "Persona Natural" (24 millones de soles aproximadamente), mientras que las defensas legales representadas por estudios jurídicos o "persona jurídica" representan el 25% (7 millones de soles aproximadamente).

Gráfico N°02
Gasto en defensa jurídica de servidores y ex-servidores según tipo de defensa 2025



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gasto en defensa jurídica por niveles de gobierno



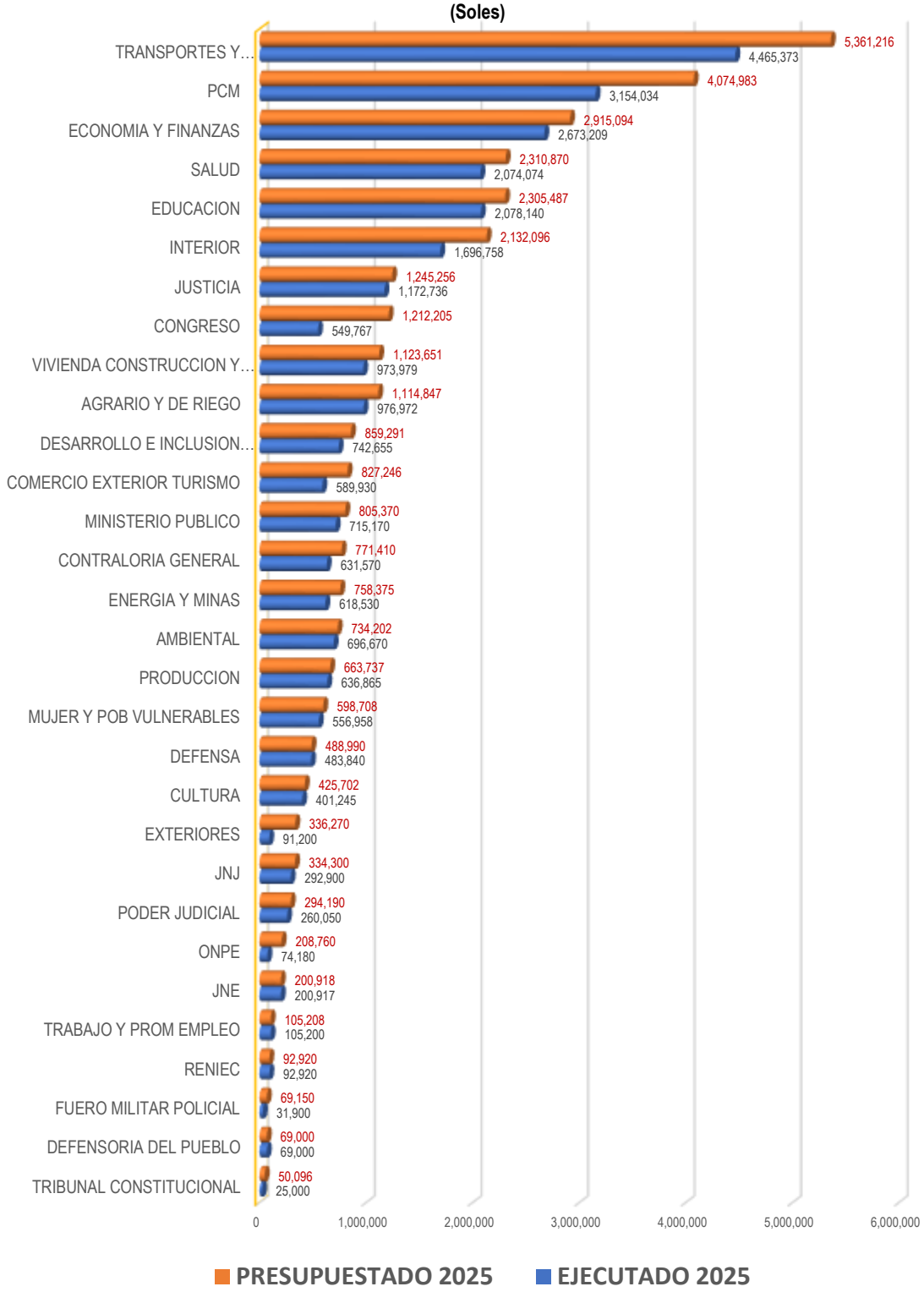
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Actualmente, las entidades del gobierno central presupuestan y gastan cinco (5) veces más en defensa jurídica de sus servidores y exservidores que todos los gobiernos locales y más de veinticinco (25) veces el monto destinado por los gobiernos regionales. Asimismo, este gasto en el gobierno central se ha duplicado en los últimos cinco (5) años, siendo especialmente alto en el año 2023.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (21%), la Presidencia del Consejo de Ministros (15%) y el Ministerio de Economía y Finanzas (12%) lideran los ministerios que mayor presupuesto han destinado en el año 2025 a la defensa jurídica de sus funcionarios y servidores, así como de sus exfuncionarios y ex servidores; entre estos, tres (3) ministerios suman casi el 50% del total, superando los S/ 10 000 000.00 (Diez millones con 00/100 soles).

Para el año 2026, el presupuesto asignado es casi 20% menor al del año 2025, sin embargo, sigue superando los S/ 21 000 000.00 (Veintiún millones con 00/100 soles).

Grafico N°04
Presupuesto asignado y ejecutado para la Defensa Juridica de servidores y ex servidores públicos 2025 por sectores del Gobierno Central
(Soles)

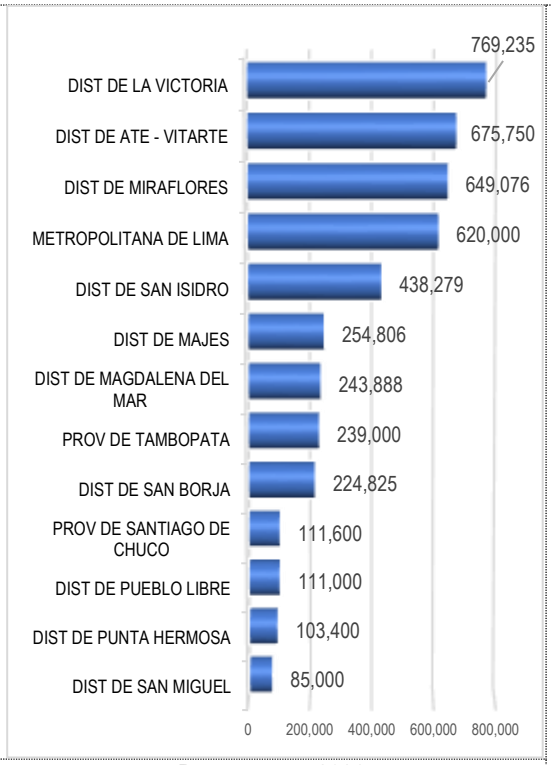


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

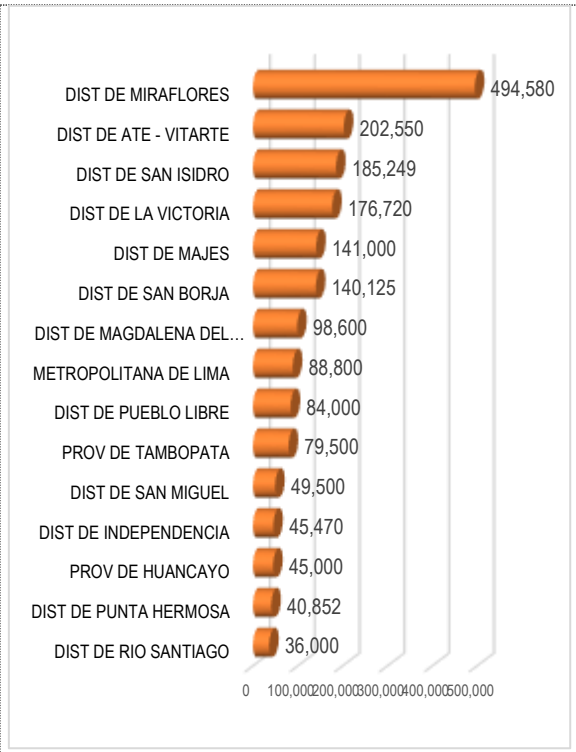
Durante el año 2026, más del 56% del total del presupuesto asignado a los gobiernos locales se distribuye entre cinco (5) distritos de Lima Metropolitana: La Victoria, Ate-Vitarte, Miraflores, Lima Metropolitana y San Isidro.

Asimismo, el 45% de la ejecución presupuestal a finales de agosto de 2026 ha sido realizada por estos municipios distritales de Lima.

Merece especial atención el presupuesto y el gasto en dos (2) gobiernos locales fuera de la región Lima: el distrito de Majes en la región Arequipa, con un presupuesto asignado de más de (Doscientos cincuenta mil con 00/100 soles) y una ejecución mayor a los (Ciento cuarenta mil con 00/100 soles).



Presupuesto 2026
Defensa Jurídica de servidores y exservidores públicos
Principales gobiernos locales



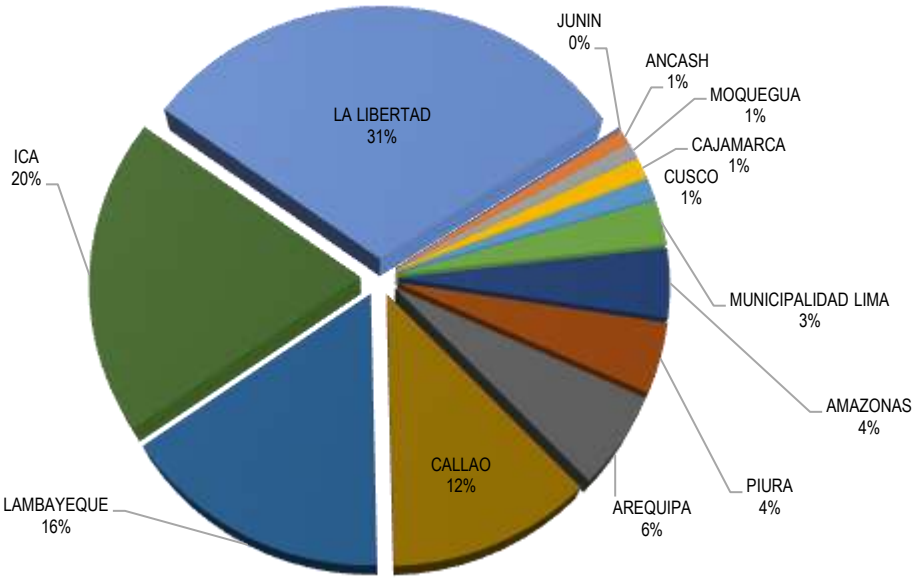
Ejecución 2026
Defensa Jurídica de servidores y exservidores públicos
Principales gobiernos locales

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Asimismo, la provincia de Tambopata, en la región Madre de Dios, con un presupuesto cercano a los S/ 240 000.00 (Doscientos cuarenta mil con 00/100 soles) y una ejecución casi S/ 80 000.00 (Ochenta mil con 00/100 soles).

A nivel de gobiernos regionales, existe gasto en trece (13) regiones, siendo el mayor gasto en defensa jurídica en lo que va del año 2026 en la región La Libertad (31 %), seguidos de Ica (20 %) y Lambayeque (16 %), conforme se puede advertir de la siguiente gráfica:

Gráfico N°05
Gasto en defensa juridica de servidores y exservidores públicos según regiones, agosto 2026



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

¿Beneficio de la Defensa Jurídica (Ley N.° 30057) o Defensa Pública del Estado?

Según el portal de transparencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a julio de 2026, existen dos mil doscientos tres (2 203) abogados, contratados bajo el régimen de "Contrato Administrativo de Servicio", que cumplen la función de "DEFENSOR PÚBLICO" o DEFENSOR DE OFICIO" en las diferentes modalidades de intervención y están distribuidos en treinta y cuatro (34) sedes a nivel nacional.

El gasto anual del Estado Peruano en abogados defensores supera los S/ 153 000 000.00 (Ciento cincuenta y tres millones con 00/100 soles), y el promedio de las remuneraciones oscilan entre los S/ 1 500.00 (Un mil quinientos con 00/100 soles) a S/ 7 000.00 (Siete mil con 00/100 soles), según especialidad. El 95 % de los abogados defensores ganan en promedio S/ 5 841.00 (Cinco mil ochocientos cuarenta y un con 00/100 soles).

Cuadro N°01
Cantidad de abogados de la "Defensa Pública" y remuneraciones

Categoría	Cantidad de abogados defensores	Remuneración promedio/mes	Monto Mensual (S/)	Monto Anual (S/)
ABOGADO DEFENSOR DE OFICIO	2	1,514	3,028	36,331
DEFENSOR PUBLICO	16	2,715	43,435	521,222
DEFENSOR PUBLICO DE ASISTENCIA LEGAL	18	5,465	98,376	1,180,507
DEFENSOR PUBLICO DE VICTIMAS	2,093	5,841	12,225,829	146,709,948
DEFENSOR PÚBLICO EN EL NCPP	70	5,364	375,499	4,505,991
DEFENSOR PUBLICO EN EL NCPP FLAGRANCIA DELICTIVA	4	6,864	27,457	329,481
Total general	**2,203**	**5,798**	**12,773,623**	**153,283,482**

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, portal de transparencia.

Las líneas de servicio con mayor demanda de la Defensa Pública en el año 2025 fueron:

Cuadro N°02
Líneas de acción de los abogados de la "Defensa Pública"

Líneas de servicio	% de la carga procesal	Volumen de atenciones	Mayor Incidencia
Defensa Penal	71%	311,313	Robo agravado, hurto, crimen organizado, conducción en estado de ebriedad y los vinculados al nuevo Subsistema Especializado contra la Extorsión.
Asistencia Legal	20%	87,693	Área civil y de familia. El 60% de este bloque corresponde a demandas y procesos de Alimentos (Omisión a la Asistencia Familiar). Filiaciones, rectificaciones de partidas de nacimiento, y regímenes de visitas
Defensa de Víctimas	9%	39,463	Personas afectadas por delitos graves. Las denuncias de violencia física y psicológica contra la mujer y el grupo familiar representan el 70% de este rubro
Total de patrocinios	**100%**	**438 469**	

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, portal de transparencia.

No existe un registro centralizado de los casos de patrocinio legal generados a nivel nacional para los servidores y exservidores públicos, mucho menos se tiene registro de los casos en los que estos han derivado en éxito para el administrado.

En el caso de la defensa jurídica al amparo de la Ley del Servicio Civil, más del 77 % de los casos son contratados a través de órdenes de servicio, por lo que se rigen por la Ley General de Contrataciones Públicas.

En términos estrictamente económicos, la defensa pública tendría un costo unitario promedio por intervención de S/ 350.00 (Trescientos cincuenta con 00/100 soles) (153´283,482/438,469=350), muy por debajo de los honorarios privados que otorga la defensa privada subvencionada por el Estado Peruano de acuerdo a como se encuentra regulado actualmente en la Ley N.° 30057.

Del impacto en la eficiencia del gasto público

La proposición legislativa genera un efecto positivo en la eficiencia del gasto público, debido a que no parte de incrementar indiscriminadamente los recursos destinados a la defensa jurídica de funcionarios y servidores públicos, sino de ordenar, racionalizar y controlar un gasto que actualmente ya puede ser asumido por las entidades públicas en aplicación del literal l) del artículo 35 de la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil. En consecuencia, el proyecto modifica principalmente la forma en que se organiza y ejecuta dicho gasto, estableciendo reglas uniformes, límites económicos y mecanismos institucionales que permitan obtener una defensa jurídica adecuada con un uso más eficiente de los recursos públicos.

Uno de los principales problemas del modelo vigente radica en que la defensa jurídica puede depender de contrataciones externas realizadas individualmente por cada entidad y para cada caso, sin que exista un sistema nacional uniforme de límites económicos que permita determinar previamente cuánto resulta razonable destinar a cada defensa. Esta situación genera dispersión de criterios, diferencias entre entidades y dificultades para controlar la proporcionalidad entre el costo de la contratación, la complejidad del proceso, la etapa procesal y el servicio efectivamente prestado. La presente proposición legislativa corrige esta situación mediante topes máximos de financiamiento expresados en

Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y diferenciados por etapas, permitiendo que el Estado conozca anticipadamente el límite de su exposición económica.

La fijación de límites por etapas constituye una herramienta concreta de eficiencia presupuestaria. El Estado deja de asumir contrataciones abiertas o globales por procedimientos cuya duración y desarrollo resultan inciertos y pasa a financiar únicamente las actuaciones correspondientes a las etapas que efectivamente se produzcan. Si una investigación concluye tempranamente mediante archivo, improcedencia, sobreseimiento u otra decisión definitiva, no existe razón para comprometer recursos correspondientes a etapas posteriores que nunca se desarrollarán. Se introduce así una lógica de pago por necesidad efectiva de defensa y etapa procesal realmente ejecutada, evitando comprometer anticipadamente recursos por servicios futuros, eventuales o innecesarios.

La creación de una defensa pública especializada produce, además, una economía estructural. Actualmente, ante la necesidad de proporcionar defensa jurídica, las entidades pueden verse obligadas a contratar servicios profesionales externos para casos individuales. El modelo propuesto permite desarrollar capacidad jurídica institucional permanente: un mismo cuerpo especializado de abogados podrá atender sucesivamente múltiples procedimientos vinculados con responsabilidad funcional, aprovechando infraestructura, conocimientos, precedentes, estrategias procesales y experiencia acumulada. De esta manera, el costo marginal de atender nuevos casos puede reducirse progresivamente frente a un sistema basado predominantemente en contrataciones externas independientes.

La especialización genera también una economía de conocimiento. La reiterada intervención de los defensores públicos en procesos penales, civiles, administrativos, constitucionales y demás procedimientos vinculados al ejercicio de la función pública permitirá construir experiencia institucional que permanece en el Estado y puede ser utilizada en casos posteriores. En el modelo predominantemente externalizado, parte importante del conocimiento generado durante cada defensa permanece en el abogado o estudio contratado y debe ser nuevamente adquirido o reconstruido cuando surge otro procedimiento similar. Con una estructura especializada, ese conocimiento se conserva, sistematiza y reutiliza, aumentando progresivamente la productividad de los recursos públicos destinados a defensa jurídica.

La proposición normativa introduce, asimismo, un mecanismo de competencia positiva entre las dos modalidades de defensa. El funcionario u servidor público podrá elegir entre la defensa pública especializada y un abogado privado de su confianza. Si opta por este último, el Estado financiará únicamente hasta el límite máximo establecido legalmente para la etapa correspondiente. La libertad de elección permanece intacta, pero la decisión individual deja de determinar ilimitadamente el gasto público. Si el honorario pactado excede el máximo financiable, el funcionario u servidor público podrá mantener al profesional elegido asumiendo personalmente la diferencia. La libertad privada de contratación no se transforma, de esta manera, en una obligación ilimitada para el erario.

Este sistema permite diferenciar claramente tres magnitudes que actualmente pueden confundirse, el valor que libremente atribuyen las partes al servicio profesional privado, el monto que el abogado está facultado a cobrar conforme al acuerdo celebrado con su cliente y el monto máximo que resulta razonable que sea financiado con recursos públicos. El proyecto regula únicamente este último. Tal diferenciación resulta esencial para proteger simultáneamente la libertad contractual, el derecho de defensa y el principio de eficiencia en el gasto público.

La propuesta también incrementa la predictibilidad presupuestaria. Al establecer límites máximos objetivos por etapas, las entidades competentes podrán estimar con mayor

precisión las obligaciones derivadas de las solicitudes de defensa, proyectar necesidades financieras y evaluar periódicamente el costo promedio de los procedimientos. La predictibilidad permite una mejor programación presupuestaria y reduce el riesgo de asumir obligaciones económicas indeterminadas o difícilmente cuantificables.

A ello se agrega una reducción de los costos administrativos asociados a múltiples procedimientos de contratación. La existencia de una defensa institucional disminuye la necesidad de iniciar una contratación externa por cada nuevo funcionario u servidor público y cada nuevo procedimiento u proceso. Ello supone menor utilización de recursos administrativos en elaboración de términos de referencia, estudios de mercado, procedimientos de contratación, supervisión contractual, conformidades, pagos y demás actuaciones vinculadas con la adquisición individual de servicios jurídicos externos.

La eficiencia positiva no debe medirse exclusivamente como reducción inmediata del gasto nominal. Desde una perspectiva de calidad del gasto, existe eficiencia cuando con los mismos o menores recursos se obtiene una prestación pública mejor organizada, más previsible y sometida a mayores controles. La proposición legislativa persigue precisamente ese resultado: transformar un gasto disperso y potencialmente variable en un gasto planificable, limitado, verificable y orientado a resultados concretos de defensa jurídica.

Asimismo, el establecimiento de criterios uniformes reduce espacios de discrecionalidad. La existencia de topes previamente fijados evita que casos equivalentes puedan generar honorarios financiados por el Estado sustancialmente diferentes únicamente por la entidad en la que presta servicios el funcionario o por las condiciones particulares de cada contratación. La uniformidad contribuye a la igualdad, facilita el control posterior y permite identificar con mayor claridad eventuales desviaciones o usos indebidos de recursos públicos.

La proposición legislativa genera también eficiencia mediante los mecanismos de recuperación de recursos cuando corresponda. En aquellos supuestos expresamente establecidos por la ley en los que una decisión firme determine que el beneficiario actuó fuera de los presupuestos funcionales que justificaron la cobertura estatal, podrán activarse los mecanismos de reembolso previstos normativamente, respetándose el debido procedimiento. De esta manera, el financiamiento público no se convierte en una transferencia definitiva e irreversible cuando posteriormente se acredita que faltaban las condiciones que legitimaban la protección.

Existe, finalmente, una eficiencia indirecta vinculada al funcionamiento de la Administración pública. Una protección jurídica razonable disminuye el riesgo de que funcionarios competentes eviten adoptar decisiones necesarias por temor a afrontar personalmente elevados costos legales derivados de denuncias posteriores. La denominada administración defensiva puede generar costos públicos difíciles de cuantificar, expresados en retrasos, decisiones postergadas, proyectos paralizados y responsabilidades trasladadas innecesariamente. Un sistema equilibrado de defensa jurídica contribuye a que el funcionario u servidor público pueda ejercer legítimamente sus competencias sin que ello signifique eliminar su responsabilidad por actuaciones ilícitas o manifiestamente ajenas a sus funciones.

Además de ello, la proposición también fortalece de forma directa la trasparencia y la predictibilidad en la gestión pública, al crear el Registro Nacional de Defensa Jurídica del Funcionario y Servidor Público, actuando como un mecanismo de control y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos del Estado. En el aspecto del fortalecimiento de la transparencia: *a) Rendición de cuentas sobre fondos públicos*, al visualizar el monto autorizado y el efectivamente ejecutado, la ciudadanía y los órganos de control pueden fiscalizar exactamente cuanto cuesta la defensa de cada funcionario y servidor público y

si dichos montos se ajustan a las tarifas del mercado; *b) Prevención de la opacidad y favoritismo,* se registra la modalidad de defensa utilizada y la entidad de procedencia evitando que se contraten estudios de abogados "a dedo" y con sobrecostos injustificados; y, *c) Trazabilidad del beneficio,* al permitir verificar en tiempo real qué funcionarios y servidores están usando el dinero del Estado para defenderse. Respecto a la predictibilidad: *a) Estandarización de costos,* al concentrar montos ejecutado de toda la Administración pública sirve como un banco de precios de referencia; y, *b) Consistencia en los criterios de otorgamiento,* al ayudar a homologar las decisiones de los órganos administrativos responsables de aprobar el beneficio de defensa legal.

En términos de análisis costo-beneficio, la proposición legislativa permite sustituir progresivamente un esquema caracterizado por contrataciones externas dispersas, costos variables y limitada predictibilidad, por un sistema basado en defensa institucional especializada, límites máximos por etapas, aprovechamiento de economías de escala, acumulación de conocimiento, reducción de costos de contratación, previsibilidad presupuestaria y mecanismos de control y recuperación. El beneficio fiscal no reside necesariamente en eliminar el gasto de defensa, pues este ya forma parte del régimen jurídico vigente, sino en lograr que cada unidad de recurso público destinada a dicha finalidad produzca una mayor y mejor prestación jurídica.

Por consiguiente, la proposición legislativa presenta una eficiencia positiva en el gasto público, porque racionaliza una obligación actualmente existente, establece límites previamente conocidos, prioriza capacidad institucional propia y evita que la libertad de contratación privada determine ilimitadamente el monto que debe asumir el Estado. El modelo permite gastar mejor antes que simplemente gastar más, concentra los recursos en quienes realmente requieren defensa por encontrarse denunciados, investigados, procesados o demandados por actuaciones funcionales; excluye supuestos que no requieren defensa técnica, como la intervención en calidad exclusiva de testigo; financia solamente las etapas efectivamente desarrolladas; y establece mecanismos de control sobre el destino de los recursos públicos.

En consecuencia, la propuesta debe ser entendida como una medida de racionalización, optimización y calidad del gasto público. La finalidad económica de la proposición legislativa puede sintetizarse en una regla fundamental, garantizar una defensa jurídica efectiva al menor costo público razonablemente posible, sin sacrificar la calidad de la defensa ni el derecho del funcionario u servidor público a elegir libremente a su abogado. De esta manera, la protección del derecho de defensa y la protección del erario dejan de presentarse como objetivos contrapuestos y pasan a integrarse dentro de un mismo modelo de gestión eficiente, responsable y constitucionalmente equilibrado.

Sobre el abuso del derecho

Se entiende por abuso del derecho a la situación que se produce cuando el titular de un derecho subjetivo (que puede provenir tanto de la ley como de un contrato) actúa de modo tal que su conducta concuerda con la norma legal o con el contrato que concede la facultad, pero su ejercicio resulta contrario a la buena fe, la moral, las buenas costumbres o los fines sociales y económicos del Derecho.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 103 señala que: "*la Constitución no ampara el abuso derecho*", disposición constitucional que resulta ser concordante con lo previsto en el artículo II del Título Preliminar del Código Civil, el cual prescribe que: "*la ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho*".

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha definido el abuso del derecho como "*desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas*"; precisando además que "*los derechos*

no pueden usarse de forma ilegitima (…), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento" (Fundamento 12, STC 00296-2007-PA/TC).

La defensa legal financiada por el Estado se fundamenta en el principio de indemnidad del funcionario u servidor público, siendo sus bases legítimas las siguientes: *a) Protección ante el riesgo del cargo:* garantizar que el funcionario pueda tomar decisiones firmes sin temor a que denuncias penales o civiles infundadas arruinen su prestigio profesional o su patrimonio personal; y, *b) Garantía de continuidad institucional:* asegurar que la gestión pública no se paralice por el temor a litigios represivos.

Sin embargo, desde varios años atrás hasta la actualidad, el derecho a la defensa legal que tienen los funcionarios y servidores públicos, así como los exfuncionarios y exservidores, se viene desnaturalizando y su ejercicio se ha tornado abusivo a razón que se le despoja de su justificación protectora y se transforma en un mecanismo de traslado de costos onerosos y desproporcionales hacia los fondos públicos. De esta manera, los funcionarios y servidores públicos se vienen beneficiando de una defensa técnica costosa a cuenta del Estado por actos ajenos a la función lícita, obteniendo un provecho económico indebido a expensas de la comunidad.

V. Sectores comprendidos

La presente proposición legislativa considera los siguientes sectores:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Entidades públicas.
- Funcionarios y servidores públicos, así como de los exfuncionarios y exservidores.
- Estudios de abogados y abogados que ejercen defensa o patrimonio legal.

VI. Análisis costo-beneficio

La propuesta legislativa presenta un balance costo-beneficio favorable, debido a que no crea un beneficio económico nuevo a favor de los funcionarios y servidores públicos, así como exfuncionarios y exservidores, sino que reorganiza y racionaliza el mecanismo de defensa jurídica actualmente reconocido por el literal l) del artículo 35 de la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil. Su finalidad es que los recursos que actualmente pueden destinarse a contrataciones de defensa legal sean utilizados bajo criterios uniformes, límites objetivos y mecanismos de control que permitan mejorar la calidad y eficiencia del gasto público.

En términos de costos, la implementación del sistema de defensa jurídica especializada requerirá principalmente la reorganización de capacidades y recursos existentes. Sin embargo, dichos costos deben contrastarse con los ahorros derivados de reducir progresivamente las contrataciones externas individuales, evitar duplicidades administrativas y aprovechar economías de escala. La existencia de abogados públicos especializados permite que un mismo equipo atienda múltiples casos y que la experiencia adquirida permanezca dentro del Estado, disminuyendo la necesidad de contratar reiteradamente servicios externos para controversias de naturaleza semejante.

Respecto de la defensa privada, el establecimiento de límites máximos expresados en UIT y diferenciados por etapas procesales mejora sustancialmente la predictibilidad y

control del gasto. El Estado financiará únicamente las etapas efectivamente desarrolladas y hasta el monto máximo establecido por ley, evitando contrataciones abiertas o compromisos económicos desproporcionados. El funcionario o servidor público, así como exfuncionario o exservidor, mantiene plenamente su derecho a elegir al abogado privado de su confianza y, si el honorario pactado supera el límite financiable, podrá asumir directamente la diferencia, sin trasladar dicho exceso al erario público.

Los beneficios económicos y administrativos son relevantes, mayor previsibilidad presupuestaria, reducción de costos de contratación, uniformidad en los criterios de financiamiento, especialización de la defensa pública, acumulación de conocimiento institucional, disminución de espacios de discrecionalidad y mejores condiciones para el control del uso de los recursos públicos. A ello se suma la posibilidad de recuperar los montos asumidos por el Estado en los supuestos expresamente establecidos por la ley cuando, mediante decisión firme y con respeto del debido proceso, corresponda el reembolso.

La propuesta genera también beneficios institucionales no monetarios. Una defensa jurídica efectiva otorga seguridad al funcionario o servidor público, así como exfuncionario o exservidor, que adopta legítimamente decisiones en ejercicio de sus competencias y reduce los incentivos hacia una administración defensiva caracterizada por la inacción o el temor a decidir. Paralelamente, el establecimiento de requisitos, exclusiones, topes y controles impide que esta protección se transforme en un privilegio o en un mecanismo de financiamiento ilimitado de defensas particulares.

En consecuencia, los beneficios esperados superan razonablemente los costos de implementación. El proyecto permite sustituir progresivamente un esquema disperso y de costos variables por un sistema institucional, especializado, previsible y controlable. Su impacto positivo reside fundamentalmente en optimizar un gasto actualmente existente, proteger el patrimonio público y, al mismo tiempo, garantizar una defensa jurídica efectiva a quienes afronten procedimientos directamente derivados del ejercicio regular de la función pública.

Los beneficios esperados son:

a) Institucionalización del servicio civil: transforma un beneficio disperso en una política pública coordinada, promoviendo que el Estado desarrolle capacidades de defensa internas y especializadas a largo plazo.

b) Erradicación de la discrecionalidad administrativa: al fijar un régimen uniforme y autónomo, se elimina el riesgo de que cada entidad del Estado asigne recursos de manera arbitraria o diferenciada para casos similares.

c) Fin de compromisos económicos abiertos: introduce topes financieros claros y objetivos (UIT) por etapas procesales, impidiendo que el Estado asuma contratos millonarios o desproporcionados al tesoro público.

d) Garantía del debido proceso: asegura una defensa técnica oportuna y de calidad frente a investigaciones penales, civiles o administrativas.

e) Transparencia y control social: los nuevos mecanismos de control y rendición de cuentas permiten auditar en qué casos y bajo qué condiciones el Estado está gastando dinero público en asesoría legal de sus funcionarios y servidores.

f) Desincentivo a la instrumentalización del beneficio a la defensa legal: establece un freno legal inmediato para aquellos funcionarios y servidores que pretendan desnaturalizar un derecho y una garantía institucional diseñada para proteger la función

pública, y transformarla en una prerrogativa de impunidad o un mecanismo para financiar defensas de actos manifiestamente delictivos o ajenos a sus competencias.

VII. Concordancia con la Agenda Legislativa y con las Políticas de Estado

La presente iniciativa legislativa guarda relación directa con los objetivos de fortalecimiento institucional, modernización del Estado, lucha contra la corrupción, eficiencia de la Administración pública y adecuada utilización de los recursos públicos comprendidos en la Agenda Legislativa. La proposición legislativa busca establecer un sistema especializado, uniforme y sujeto a controles para la defensa jurídica de funcionarios y servidores públicos, garantizando el derecho de defensa sin generar mecanismos de financiamiento público ilimitados o desproporcionados.

Por su parte, la presente proposición se vincula estrechamente con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, conforme al siguiente detalle:

- **Política 24 (Afirmación de un Estado eficiente y transparente)**: Promueve una gestión pública responsable y sujeta a control, impidiendo el ejercicio antifuncional de prerrogativas legales que afecten al tesoro público o la idoneidad institucional.
- **Política 26 (Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas)**: Establece límite objetivos y predecibles para evitar que los mecanismos de protección legal se transformen en privilegios ilimitados o en herramientas de impunidad frente a la fiscalización del Estado.

En consecuencia, el proyecto contribuye al fortalecimiento institucional del Estado y del ordenamiento jurídico, conciliando la protección efectiva del funcionario que actúa en ejercicio regular de sus funciones con los principios de eficiencia, transparencia, responsabilidad y correcta administración de los recursos públicos.

Lima, 15 de septiembre del 2026

JOSÉ ISIDRO BAELLA MALCA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA