

**PROYECTO DE LEY QUE EQUIPARA LAS
REMUNERACIONES DE LOS DEFENSORES
PÚBLICOS DE LA DEFENSA PÚBLICA CON
JUECES Y FISCALES DEL PRIMER NIVEL, EN
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

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

Fórmula legal

**LEY QUE EQUIPARA LAS REMUNERACIONES DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS DE LA
DEFENSA PÚBLICA CON JUECES Y FISCALES DEL PRIMER NIVEL, EN APLICACIÓN
DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto equiparar las remuneraciones de los Defensores Públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con las de los Jueces de Paz Letrados y Fiscales Adjuntos Provinciales titulares del sistema de justicia peruano, con la finalidad de promover la aplicación efectiva del principio constitucional de igualdad ante la ley, y, reconocer la trascendencia social de la labor que desempeñan dentro del acceso a la justicia y la tutela jurisdiccional efectiva.

1

Artículo 2. Alcance de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los Defensores Públicos que laboren bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°276, N°728 y N°1057, cualquiera sea su modalidad contractual o ubicación funcional dentro de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 3. Principio de igualdad remunerativa y condiciones de trabajo

Los Defensores Públicos comprendidos en la presente ley perciben una remuneración equivalente a la establecida para los Jueces de Paz Letrados titulares y los Fiscales Adjuntos

Provinciales titulares, incluyendo los conceptos de gastos operativos y demás asignaciones que correspondan al ejercicio de la función pública en el sistema de justicia.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos adecua las escalas remunerativas y condiciones laborales de los Defensores Públicos a la presente disposición, garantizando la plena observancia de los principios de igualdad, mérito y eficiencia en la función pública.

Artículo 4. Implementación progresiva y financiamiento

La implementación de la equiparación remunerativa establecida en esta ley se ejecuta de manera progresiva y sostenida, a partir del 1 de enero del año siguiente a su publicación, sin perjuicio de las disposiciones presupuestales anuales, conforme a la programación multianual del gasto público.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos gestionará ante el Ministerio de Economía y Finanzas la asignación presupuestal correspondiente, con el objeto de garantizar la sostenibilidad de la medida.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Exoneración de restricciones presupuestales

Para efectos de la implementación de la presente ley, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia queda exceptuada de la aplicación de las restricciones del artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, a fin de posibilitar la adecuación remunerativa prevista.

Segunda. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de 60 días hábiles contados a partir de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad.

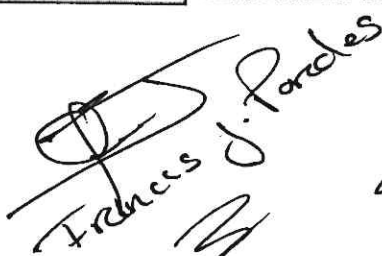
2



Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista



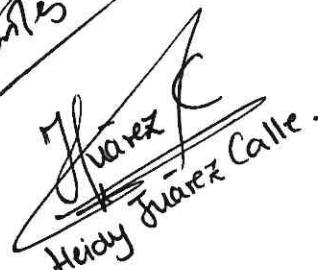
Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 18:53:21-0500



Francis J. Paredes



Eder Tellez Montes



Heidy Juárez Calle



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

Desde la creación del Servicio Nacional de Defensa de Oficio mediante la Ley 27019, la defensa pública se ha constituido en uno de los pilares fundamentales del sistema de justicia peruano, pues garantiza el derecho a la defensa gratuita para las personas que no cuentan con recursos económicos.

La institución evolucionó hacia la actual Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, en virtud de la Ley 29360, ampliando su cobertura y fortaleciendo su estructura organizativa dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. De ese modo, los Defensores Públicos, ejercen una labor jurídica de alta complejidad y responsabilidad, en condiciones muchas veces adversas y con una carga procesal significativa, que demanda la misma formación, preparación técnica y compromiso ético que la función judicial o fiscal.

La función que cumplen los Defensores Públicos reviste un carácter constitucionalmente protegido, en tanto materializa los derechos de acceso a la justicia y de defensa, reconocidos en el artículo 139 incisos 14 y 16 de la Constitución Política. De allí que, sin la intervención de los éstos, miles de ciudadanos en situación de pobreza o exclusión quedarían imposibilitados de ejercer su derecho a ser oídos y a contar con asistencia legal, lo que vaciaría de contenido el principio de igualdad ante la ley.

Según datos oficiales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, más de 1,200,000 personas recibieron atención legal gratuita en 2024, de las cuales casi 400,000 fueron patrocinadas directamente por defensores públicos. Este nivel de atención demuestra que la defensa pública cumple una función social insustituible, que sostiene la legitimidad del sistema judicial y contribuye a la paz social.

En ese contexto, la equiparación remunerativa entre los defensores públicos, los jueces de paz letrados y los fiscales adjuntos provinciales se sustenta en la equivalencia sustancial de las funciones jurídicas, técnicas y sociales que cada uno de estos operadores desempeña dentro del sistema de justicia peruano, así como, en su trascendencia constitucional de garantizar el acceso a la justicia, la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso.

Aunque cada rol posee autonomía funcional y estatuto institucional distinto, los tres convergen en un mismo objetivo constitucional, como es el de realizar la justicia material y asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Desde esta perspectiva, la diferencia remunerativa actual carece de una justificación objetiva y proporcional, vulnerando el principio de igualdad establecido en los artículos 2 inciso 2 y 26 inciso 1 de la Constitución Política.

En términos competenciales, los defensores públicos deben conocer el derecho sustantivo y procesal penal, civil, constitucional, laboral, de familia y administrativo. Su trabajo implica la redacción de escritos judiciales, participación en audiencias orales, planteamiento de estrategias procesales, presentación de recursos, y la defensa activa de los derechos de sus patrocinados ante órganos jurisdiccionales y administrativos. Ello demanda una formación jurídica equivalente a la de un juez o fiscal, pues la eficacia de su actuación depende del dominio del mismo cuerpo normativo que rige las decisiones judiciales y fiscales.

De otro lado, a nivel funcional, los defensores públicos desarrollan un trabajo equiparable en complejidad, carga procesal y responsabilidad a los jueces y fiscales del primer nivel. En la práctica, cada proceso judicial constituye una tríada en la que el juez, el fiscal y el defensor interactúan como operadores jurídicos interdependientes. Así pues, el juez garantiza la legalidad y emite resolución; el fiscal promueve la acción penal o defiende la legalidad; y el defensor asegura la protección de los derechos fundamentales del ciudadano. Sin el defensor público, no existe equilibrio procesal, ni posibilidad de contradicción efectiva, ni se materializa el principio de igualdad de armas, componente esencial del debido proceso reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Hay que precisar que, la función del defensor público no se limita a la defensa penal, pues se extiende a ámbitos sensibles como la protección de víctimas de violencia familiar, la defensa de niños, niñas y adolescentes, la asesoría en procesos de alimentos, filiación y conciliación, así como la defensa de derechos humanos ante situaciones de abuso o vulneración de garantías fundamentales. Esta diversidad de intervención otorga a la Defensa Pública una trascendencia multidimensional, que abarca tanto la defensa jurídica individual como la promoción de la justicia social y la cohesión comunitaria.

De allí que, el Tribunal Constitucional ha señalado que los Defensores Públicos forman parte esencial del sistema de justicia en su sentido material, en tanto su intervención permite que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se haga realidad para todos los ciudadanos. Así pues, el Tribunal reconoció que el Estado tiene la obligación de garantizar la defensa jurídica gratuita a quienes carecen de recursos, como expresión concreta del principio de igualdad ante la ley. Por lo que, la desigualdad remunerativa entre defensores, jueces y fiscales vulnera dicho principio, al desconocer el igual valor constitucional de las funciones que cada uno cumple para el sistema judicial y para la vigencia del Estado de Derecho.

Por otro lado, la función social del defensor público trasciende el ámbito procesal, pues su labor contribuye a la educación jurídica de la población, a la prevención de conflictos y al fortalecimiento de la cultura de paz. Al brindar orientación gratuita y acompañamiento legal, los defensores públicos previenen la judicialización innecesaria de conflictos y fomentan mecanismos alternativos de resolución, como la conciliación extrajudicial. Esta tarea educativa y preventiva, reconocida en el Decreto Legislativo 1407, tiene un impacto social que se traduce en ahorro de recursos estatales y fortalecimiento del tejido social.

De otro lado, en términos de responsabilidad jurídica, los defensores públicos asumen una carga ética y técnica equivalente a la de jueces y fiscales, pues sus actuaciones pueden derivar en consecuencias legales, disciplinarias e incluso penales, en caso de negligencia o incumplimiento. Deben actuar con imparcialidad, diligencia y rigor técnico, observando los principios de confidencialidad, lealtad procesal y respeto a los derechos fundamentales, conforme lo establece el Código de Ética de la Función Pública. Además, al ser servidores del Estado, están sometidos al control disciplinario y a la supervisión funcional de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, lo que implica una responsabilidad profesional equivalente a la de los magistrados y fiscales de primer nivel.

En ese contexto, Marcial Rubio Correa (2020), afirma que la igualdad en la función pública exige reconocer remuneraciones proporcionales al grado de responsabilidad y al impacto social de la labor desempeñada. Por ello, aplicando este criterio, la función del defensor público no puede valorarse en menor medida que la del juez o fiscal que interviene en el mismo proceso.

Por tanto, la equiparación remunerativa no solo se justifica por la identidad funcional y jurídica entre los roles de defensor, juez y fiscal, sino también por su equivalente trascendencia

constitucional y social. El trabajo de los defensores públicos garantiza la aplicación práctica de los derechos fundamentales y la igualdad real ante la justicia; sin ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y defensa quedarían incompletos. De ahí que el Estado, en cumplimiento de los artículos 23 y 24 de la Constitución, deba reconocerles una remuneración equitativa y suficiente, en correspondencia con el valor y complejidad de su función.

Finalmente, no hay que perder de vista que, el principio constitucional de igualdad, consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política, prohíbe toda forma de discriminación y obliga a las entidades del Estado a garantizar condiciones equitativas en la remuneración y trato laboral. Este mandato se complementa con el artículo 24 de la Carta Magna, que establece el derecho de los trabajadores a una remuneración equitativa y suficiente que procure su bienestar y el de su familia. A ello se suma el artículo 26 inciso 1, que consagra la igualdad de oportunidades sin discriminación en las relaciones laborales, así como, el artículo 23, que reconoce el trabajo como fundamento del bienestar social y medio de realización de la persona humana.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, precisó que la igualdad en materia remunerativa exige que los criterios de diferenciación respondan a parámetros objetivos como la formación, la responsabilidad y la complejidad de las funciones. En el caso de los Defensores Públicos, estos parámetros coinciden plenamente con los de jueces y fiscales, pues todos son profesionales del derecho con formación universitaria, colegiatura habilitante y funciones constitucionales de carácter jurídico. La disparidad salarial, por tanto, no responde a ninguna razón objetiva ni proporcional, y su mantenimiento vulnera el principio de razonabilidad establecido en el artículo 200 inciso 2 de la Constitución.

7

Por tanto, la desigualdad remunerativa que hoy persiste entre Defensores Públicos, Jueces y Fiscales, a pesar de cumplir funciones sustancialmente equivalentes dentro del mismo sistema de justicia, constituye una vulneración a estos principios constitucionales y una omisión estatal que debe ser corregida mediante una ley que equipare las condiciones económicas y laborales de quienes ejercen la defensa técnica de los más vulnerables.

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La entrada en vigencia de la presente ley refuerza la aplicación efectiva de los artículos 2 inciso 2, 23, 24, 26 inciso 1 y 139 incisos 14 y 16 de la Constitución Política, en tanto consolida el

principio de igualdad ante la ley, la justicia remunerativa, el derecho al trabajo digno y la obligación estatal de garantizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos. La igualdad remunerativa entre Defensores Públicos, Jueces y Fiscales se convierte, por tanto, en un desarrollo legislativo de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos laborales y justicia social.

La norma se vincula además con el Decreto Legislativo 1407, que fortaleció el Servicio de Defensa Pública, y con la Ley 29360, que regula la organización y funciones de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. Así pues, la equiparación remunerativa propuesta no modifica ni deroga dichas normas, sino que las complementa, consolidando un régimen homogéneo que dignifique el ejercicio profesional de la defensa pública, integrándose además con los principios de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, que en su artículo 6 establece la obligación de promover la equidad y la igualdad de trato entre los servidores del Estado, y con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, que orienta la política pública hacia la meritocracia y la equidad salarial en el sector público.

En términos normativos, la presente ley produce un efecto correctivo dentro del ordenamiento jurídico peruano, al eliminar una brecha histórica de desigualdad entre los distintos operadores del sistema de justicia. Este efecto armonizador se extiende también al plano de la política pública, en tanto reafirma el compromiso estatal con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 16, que promueve sociedades pacíficas e inclusivas, el acceso a la justicia y la construcción de instituciones eficaces y responsables. De esta manera, la vigencia de la ley no solo mejora la situación jurídica y laboral de los defensores públicos, sino que fortalece el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.

En conclusión, el efecto de la norma sobre la legislación nacional será la de fortalecer la coherencia del sistema jurídico-laboral del Estado, asegurando que las normas de empleo público, justicia y derechos humanos converjan en un mismo propósito, como es, garantizar que a igual función social corresponda una remuneración igual y condiciones laborales dignas.

Análisis costo beneficio

Desde el punto de vista económico, el principal costo de la medida está asociado al aumento de las remuneraciones de los defensores públicos, que deberán equipararse gradualmente a las de los jueces de paz letrados y fiscales adjuntos provinciales. Sin embargo, si bien la equiparación remunerativa generará un incremento progresivo del gasto fiscal, los beneficios sociales, institucionales y económicos derivados superan ampliamente los costos iniciales de su implementación.

El beneficio económico indirecto también se refleja en la reducción de costos judiciales y administrativos derivados de procesos mal patrocinados o de la sobrecarga procesal. Una defensa pública fortalecida implica menos recursos destinados a apelaciones innecesarias, nulidades procesales o errores judiciales, lo que representa un ahorro significativo para el Estado. Asimismo, la mejora en la calidad del servicio incrementará la confianza ciudadana en las instituciones de justicia, un factor que el Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado como esencial para el desarrollo económico sostenible y la atracción de inversión.

Desde la perspectiva social e institucional, los beneficios son múltiples y de largo alcance. En primer lugar, la equiparación remunerativa generará una mayor motivación laboral y compromiso institucional entre los defensores públicos, lo que impactará positivamente en la calidad del servicio de defensa gratuita. Esto reducirá las tasas de abandono, renuncias y rotación, que actualmente representan uno de los principales problemas del sistema de defensa pública. A su vez, la mejora en la estabilidad profesional contribuirá a una atención más oportuna y efectiva de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad, garantizando un acceso real y no meramente formal a la justicia.

Desde una perspectiva de política pública, la norma contribuye a la profesionalización del servicio de defensa pública, equiparando su nivel con el de las demás instituciones del sistema de justicia. Ello permite una mayor coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia, optimizando la eficiencia del gasto público, y, eliminando asimetrías que dificultan la cooperación institucional y asegura que todos los operadores del sistema actúen en condiciones de equidad, transparencia y eficiencia.

Desde un punto de vista ético y de justicia social, el costo fiscal de la medida debe entenderse como una inversión en derechos humanos y cohesión institucional. Equiparar las

remuneraciones no solo dignifica la función de defensa pública, sino que envía un mensaje de coherencia y legitimidad al sistema jurídico, fortaleciendo la percepción ciudadana de que el Estado valora por igual a todos sus servidores que garantizan la justicia.

Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa

La presente propuesta legislativa se alinea con las políticas del Acuerdo Nacional, en particular con la Décimo Primera Política de Estado, referida a la Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, y la Décimo Cuarta, sobre el Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo. Ambas políticas comprometen al Estado a erradicar toda forma de desigualdad estructural en el empleo público y garantizar condiciones equitativas para todos los trabajadores.

Asimismo, promueve la meritocracia y la equidad en el trato laboral dentro del aparato estatal, en función a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por el Decreto Supremo 004-2013-PCM.