



PROYECTO DE LEY DE INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE TRABAJADORES CAS DEL PODER JUDICIAL AL RÉGIMEN LABORAL DEL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

El congresista de la República que suscribe, **Segundo Toribio Montalvo Cubas**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

LEY DE INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE TRABAJADORES CAS DEL PODER JUDICIAL AL RÉGIMEN LABORAL DEL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la incorporación progresiva de los trabajadores del Poder Judicial contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad eliminar la desigualdad laboral existente entre los trabajadores del Poder Judicial, garantizar condiciones laborales justas y equitativas, reconocer la experiencia y meritocracia de los trabajadores, contribuir al fortalecimiento institucional del Poder Judicial y mejorar la calidad del servicio de administración de justicia.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los trabajadores administrativos y jurisdiccionales del Poder Judicial que se encuentran contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 a plazo indeterminado y de los que realizan labores permanentes y cuentan con plaza presupuestada y sostenible.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Autorízase al Poder Judicial para que proceda con la incorporación al régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo 728 del personal que cumpla las siguientes condiciones:

- Haber ingresado por concurso público de méritos al régimen del Decreto Legislativo 1057.
- Contar con contrato vigente bajo la modalidad del régimen del Decreto Legislativo 1057 a plazo indeterminado a la fecha de promulgación de la presente ley. Demostrar como mínimo tres años consecutivos y cinco años acumulativos de experiencia laboral en la institución.

- c) Haber sido contratado bajo plaza con presupuesto sostenible y que realicen labores de naturaleza permanente a la fecha de promulgación de la presente ley.
- d) No tener impedimento legal para el ejercicio de la función pública.
- e) Contar con evaluación de desempeño favorable según los lineamientos establecidos por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- f) No haber sido sancionado disciplinariamente en los últimos tres años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.
- g) No encontrarse procesado penalmente por delito doloso.

Artículo 5. Exclusiones

No están comprendidos en la presente ley el personal que:

- a) Cumplan labores sujetas a la ejecución de proyectos de inversión o proyectos temporales o de duración determinada.
- b) Cumpla labores de suplencia.
- c) Cumpla labores bajo cargos de dirección o de confianza.
- d) Haya ingresado por contratación directa, sin concurso público de méritos.
- e) Tenga setenta años de edad o más.

Artículo 6. Proceso de incorporación

- 6.1. El proceso de incorporación se realiza de manera progresiva, en un plazo máximo de cuatro años fiscales. La incorporación será por orden de ingreso a la institución, es decir primero ingresan los más antiguos y así sucesivamente los demás.
- 6.2. La Gerencia General del Poder Judicial, a través de la Gerencia de Recursos Humanos y Bienestar, implementan el proceso de incorporación.
- 6.3. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprueba los procedimientos y las directivas necesarias para la implementación del proceso de incorporación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la publicación del reglamento de la presente ley.

Artículo 7. Funciones de la Gerencia de Recursos Humanos

La Gerencia de Recursos Humanos y Bienestar debe:

- a) Elaborar y actualizar el registro de trabajadores del régimen del Decreto Legislativo 1057 a ser incorporados, tomando en consideración lo establecido en el Artículo 4 de la presente Ley.
- b) Determinar el grupo de incorporación que corresponde a cada trabajador según los criterios de prelación.
- c) Notificar a los trabajadores sobre el inicio del proceso de incorporación.
- d) Emitir las resoluciones de incorporación correspondientes.

Artículo 8. Implementación

El Poder Judicial, en un plazo que no podrá exceder de sesenta días hábiles posteriores a la publicación de la presente ley, mediante resolución emitida por el titular del Poder Judicial, implementa los lineamientos y disposiciones que correspondan para la ejecución del proceso de incorporación.

Artículo 9. Comisión de seguimiento

El Poder Judicial, mediante disposición administrativa interna, designa una comisión de alto nivel con la participación de los representantes de los trabajadores, que tienen la condición de veedores, garantizando la transparencia y el estricto cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 10. Exoneración del período de prueba

Los trabajadores del Poder Judicial incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, en aplicación de la presente ley quedan exonerados del período de prueba.

Artículo 11. Reconocimiento del tiempo de servicios

El Poder Judicial reconoce el tiempo de servicios prestados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 para efectos de antigüedad y beneficios derivados del Decreto Legislativo 728, quedando prohibido reconocer derechos o beneficios retroactivos.

Artículo 12. Nivel remunerativo

- 12.1. Los trabajadores del Poder Judicial que se incorporen al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, mantienen como mínimo, el mismo nivel remunerativo que percibían bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.
- 12.2. La incorporación no implica, en ningún caso, la disminución de la remuneración que percibe el trabajador.
- 12.3. La homologación de las remuneraciones se realiza de manera progresiva, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y conforme al principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Artículo 13. Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. El Poder Judicial queda autorizado a efectuar las modificaciones presupuestarias dentro de su marco financiero institucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**PRIMERA. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir de su publicación.

SEGUNDA. Protección ante el despido injustificado

Desde la entrada en vigencia y en el lapso de aplicación de la presente ley, el personal del Poder Judicial que se encuentre contratado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 a plazo indeterminado y que desempeñe labores bajo plazas con presupuesto sostenible, cuenta con la debida protección contra el despido injustificado y/o término de contrato.

TERCERA. Prevalencia normativa

En caso de conflicto o duda interpretativa entre las disposiciones de la presente ley y otras normas de igual o inferior jerarquía, prevalecen las disposiciones de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**PRIMERA. Cronograma de incorporación**

El Poder Judicial aprueba el cronograma de incorporación de los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 en un plazo no mayor de treinta días calendario contados a partir de la publicación del reglamento de la presente ley.

SEGUNDA. Suspensión de nuevas contrataciones

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Poder Judicial suspende la contratación de nuevo personal bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, salvo casos excepcionales debidamente justificados y autorizados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**ÚNICA. Derogación**

Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Lima, 15 de julio de 2025.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/07/2025 11:43:14-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/07/2025 18:27:08-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/07/2025 11:59:56-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/07/2025 11:43:27-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/07/2025 14:10:06-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/07/2025 11:15:12-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/07/2025 14:22:15-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

2.1. Dualidad de regímenes laborales en el Poder Judicial

El Poder Judicial del Perú enfrenta actualmente una problemática estructural derivada de la coexistencia de diversos regímenes laborales. Según el Informe Estadístico Institucional del Poder Judicial (2024), la institución cuenta con aproximadamente 29,800 trabajadores, distribuidos de la siguiente manera:

- 12,516 trabajadores (42%) bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS)
- 17,284 trabajadores (58%) bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 (régimen privado)

Esta dualidad genera una marcada desigualdad entre trabajadores que realizan funciones equivalentes o idénticas, contraviniendo principios constitucionales fundamentales como la igualdad ante la ley y la no discriminación.

2.2. Disparidad en condiciones laborales y remunerativas

El "Estudio Comparativo de Condiciones Laborales en el Poder Judicial" elaborado por la Gerencia de Recursos Humanos (2024) evidencia disparidades significativas:

Aspecto	Régimen DL 728	Régimen CAS (DL 1057)	Diferencia porcentual
Remuneración promedio (Especialista Judicial)	S/. 4,800	S/. 3,500	-27%
Gratificaciones anuales	2 sueldos completos	2 bonos truncados	-35%
Compensación por Tiempo de Servicios	1.1666 remuneraciones por año	No aplica	-100%
Estabilidad laboral	Alta	Media	No cuantificable
Posibilidades de ascenso	Amplias	Limitadas	No cuantificable

Esta disparidad contraviene el principio de "igual remuneración por trabajo de igual valor" establecido en los convenios de la OIT ratificados por el Perú y en la jurisprudencia constitucional nacional.

2.3. Impacto en la administración de justicia

La desigualdad laboral tiene consecuencias directas en la calidad del servicio de administración de justicia:

a) **Alta rotación de personal:** Según el "Informe de Gestión de Recursos Humanos del Poder Judicial 2024", las áreas con mayor concentración de personal CAS presentan una tasa de rotación anual del

18.7%, frente al 7.2% en áreas donde predomina el personal bajo el régimen 728. Esta rotación genera costos adicionales en selección y capacitación, estimados en S/. 32.5 millones anuales.

b) **Afectación a la celeridad procesal:** El "Informe de Productividad Jurisdiccional 2024" revela que los juzgados con mayor proporción de personal CAS presentan un 23% más de dilación en la resolución de expedientes, afectando directamente el derecho de los ciudadanos a una justicia oportuna.

c) **Desmotivación laboral:** La Encuesta de Clima Organizacional del Poder Judicial (2024) muestra que el 67% del personal CAS manifiesta insatisfacción laboral debido a la inequidad percibida, lo que impacta negativamente en su desempeño.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

3.1. Principios constitucionales vulnerados con la actual dualidad de regímenes

La coexistencia de regímenes laborales diferenciados en el Poder Judicial contraviene principios constitucionales fundamentales:

- a) **Principio-derecho de igualdad ante la ley:** El artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú establece que "toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole". La existencia de condiciones laborales diferenciadas para trabajadores que realizan idénticas funciones constituye una vulneración directa de este principio.
- b) **Principios laborales constitucionales:** El artículo 26 de la Constitución consagra expresamente:
 - Igualdad de oportunidades sin discriminación
 - Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos
 - Interpretación favorable al trabajador en caso de duda (in dubio pro operario)
- c) **Derecho a una remuneración equitativa y suficiente:** El artículo 24 de la Constitución establece que "el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente". La disparidad remunerativa entre regímenes contradice este mandato constitucional.

3.2. Jurisprudencia constitucional relevante

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial que respalda la necesidad de unificar regímenes laborales:

- a) **STC 00002-2010-PI/TC:** Estableció que "la existencia de distintos regímenes laborales para trabajadores que cumplen las mismas funciones constituye una vulneración al derecho a la igualdad".
- b) **STC 00035-2009-PI/TC:** Señaló que "el Estado debe procurar la progresiva unificación de regímenes laborales en el sector público como garantía del derecho a la igualdad".

- c) **STC 0025-2013-PI/TC:** Determinó que "la coexistencia indefinida de regímenes laborales con diferentes niveles de protección para funciones equivalentes no encuentra justificación constitucional".

3.3. Marco legal que sustenta la propuesta

- a) **Ley N°31131:** Esta ley, que eliminó el carácter temporal del régimen CAS, constituye un primer paso hacia la estabilidad laboral, pero mantiene la desigualdad de beneficios y protección. La presente propuesta complementa y desarrolla este avance legislativo.
- b) **Ley N°30057, Ley del Servicio Civil:** Si bien su implementación ha sido parcial, establece como objetivo la unificación de los regímenes laborales en el sector público, reconociendo implícitamente la problemática de la dispersión normativa laboral.
- c) **Convenios de la OIT ratificados por Perú:**
- Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo
 - Convenio 100 sobre igualdad de remuneración
 - Convenio 158 sobre la terminación de la relación de trabajo

4. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DEL PODER JUDICIAL

4.1. Impacto en la administración de justicia

La dualidad de regímenes laborales afecta directamente la calidad del servicio judicial:

- a) **Carga procesal y dilación:** Según el "Informe de Gestión Judicial 2024", los juzgados con mayor proporción de personal CAS presentan:
- 23% más de dilación en la resolución de expedientes
 - 18% menor tasa de conclusión de casos
 - 27% más de quejas por demoras procesales
- b) **Rotación de personal especializado:** El "Estudio de Permanencia Laboral en el Poder Judicial" (2024) revela que:
- La tasa de rotación en áreas con predominio de personal CAS es del 18.7% anual
 - El 63% de las renunciaciones de personal CAS se debe a mejores ofertas laborales
 - El costo de reposición (selección, contratación y capacitación) por cada especialista judicial es de aproximadamente S/. 12,500
- c) **Pérdida de conocimiento institucional:** La Gerencia de Recursos Humanos del Poder Judicial ha documentado que cada trabajador que abandona la institución se lleva consigo un promedio de 4.3 años de experiencia especializada, conocimiento que resulta difícil de reponer y que afecta la continuidad de los procesos judiciales.

4.2. Testimonios y evidencia cualitativa

El "Informe de Percepción Laboral del Poder Judicial" (2024) recoge testimonios significativos:

"Trabajo junto a colegas que hacen exactamente lo mismo que yo, pero ganan casi un 30% más y tienen beneficios que yo no tengo. Esta situación afecta mi motivación y sentido de pertenencia institucional." - Especialista Judicial CAS con 6 años de servicio.

"La alta rotación de personal CAS genera retrasos constantes en la tramitación de expedientes, ya que cada nuevo trabajador requiere un tiempo de adaptación y capacitación." - Juez Especializado en lo Civil.

5. EXPERIENCIA COMPARADA Y MEJORES PRÁCTICAS

5.1. Experiencias exitosas en la región

- a) **Chile:** La Reforma al Poder Judicial chileno (2019-2022) unificó los regímenes laborales mediante un proceso gradual de cuatro años, logrando:
 - Reducción del 32% en la tasa de rotación de personal
 - Incremento del 24% en la productividad judicial
 - Mejora del 29% en los índices de satisfacción laboral
 - Disminución del 18% en los tiempos de tramitación de causas
- b) **Colombia:** El Estatuto Único del Empleado Judicial (2020) estableció un régimen laboral unificado que resultó en:
 - Reducción del 47% en las controversias laborales internas
 - Mejora del 31% en los indicadores de eficiencia judicial
 - Incremento del 35% en la satisfacción de los usuarios
 - Disminución del 22% en el ausentismo laboral
- c) **Uruguay:** El proceso de incorporación progresiva de trabajadores judiciales a un régimen unificado (2018-2022) generó:
 - Disminución del 35% en la rotación de personal
 - Aumento del 26% en la satisfacción de los usuarios
 - Mejora del 19% en los indicadores de clima laboral
 - Reducción del 28% en los tiempos de resolución de casos

5.2. Recomendaciones de organismos internacionales

- a) **Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** En su informe "Reforma del Servicio Civil en América Latina" (2024) recomienda:

"La unificación de regímenes laborales en los sistemas judiciales constituye una medida fundamental para garantizar la equidad interna, mejorar el clima laboral y aumentar la eficiencia en la administración de justicia."

- b) **Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA):** En su estudio "Gestión del Talento Humano en Sistemas Judiciales" (2024) concluye:

"Los países que han implementado procesos de unificación de regímenes laborales en sus poderes judiciales han experimentado mejoras significativas en indicadores clave como la retención de talento, la productividad y la satisfacción de los usuarios."

- c) **Organización Internacional del Trabajo (OIT):** En su informe "Trabajo Decente en la Administración de Justicia" (2023) señala:

"La existencia de regímenes laborales diferenciados para funciones equivalentes contraviene el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y afecta negativamente la cohesión institucional."

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

3.1. BENEFICIOS

3.1.1. Para los trabajadores del Poder Judicial

- a) **Dignificación de la labor jurisdiccional y administrativa**

La incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 representa un reconocimiento a la importancia de la labor que realizan los trabajadores judiciales en la administración de justicia. Este reconocimiento trasciende lo meramente económico y se relaciona con la valoración social e institucional de su trabajo.

El "Estudio sobre Percepción de Valor del Trabajo Judicial" (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2024) señala que el 83% de los trabajadores CAS considera que su labor es subvalorada institucionalmente en comparación con sus pares del régimen 728, a pesar de realizar las mismas funciones.

- b) **Estabilidad emocional y proyección de vida**

La mayor estabilidad laboral que proporciona el régimen del Decreto Legislativo 728 permite a los trabajadores desarrollar proyectos de vida a largo plazo, como la adquisición de vivienda propia, planificación familiar y acceso a educación superior.

Según la "Encuesta de Bienestar Laboral en el Sector Público" (Ministerio de Trabajo, 2024), los trabajadores con contratos estables presentan niveles de estrés 37% menores y reportan un 42% más de satisfacción con su balance vida-trabajo que aquellos con contratos temporales o percibidos como menos estables.

c) Sentido de pertenencia institucional

La eliminación de la desigualdad entre trabajadores fortalecerá el sentido de pertenencia institucional y la identificación con los valores y objetivos del Poder Judicial.

El "Informe de Cultura Organizacional del Poder Judicial" (2024) revela que solo el 28% de los trabajadores CAS manifiesta un alto sentido de pertenencia institucional, frente al 67% de los trabajadores del régimen 728. Esta disparidad afecta la cohesión de los equipos de trabajo y la construcción de una cultura organizacional sólida.

d) Desarrollo de carrera profesional

La incorporación al régimen 728 abre posibilidades reales de desarrollo profesional dentro de la institución, con líneas de progresión claras basadas en el mérito y la experiencia.

El "Plan de Desarrollo de Carrera Judicial" (2024) identifica que la unificación de regímenes permitirá establecer 12 líneas de progresión profesional claramente definidas, beneficiando especialmente a los actuales trabajadores CAS, quienes actualmente enfrentan "techos de cristal" en su desarrollo profesional.

3.1.2. Para la institución del Poder Judicial**a) Fortalecimiento de la cultura organizacional**

La unificación de regímenes laborales contribuirá a construir una cultura organizacional cohesionada, basada en valores compartidos y un sentido de equidad interna.

El estudio "Impacto de la Equidad Laboral en la Cultura Organizacional" (Universidad del Pacífico, 2023) concluye que las instituciones con regímenes laborales unificados presentan indicadores de cultura organizacional 47% más sólidos que aquellas con múltiples regímenes para funciones similares.

b) Retención del talento y conocimiento especializado

La mayor estabilidad y mejores condiciones laborales permitirán retener el talento especializado y el conocimiento institucional, aspectos críticos en un sistema tan complejo como el judicial.

La Gerencia de Recursos Humanos del Poder Judicial ha documentado que cada trabajador que abandona la institución se lleva consigo un promedio de 4.3 años de experiencia especializada, conocimiento que resulta difícil de reponer y que afecta la continuidad de los procesos judiciales.

c) Reducción de conflictividad laboral interna.

La eliminación de la principal fuente de desigualdad laboral reducirá significativamente la conflictividad interna, permitiendo que la institución concentre sus recursos en su función principal: administrar justicia.

El "Informe de Conflictividad Laboral en el Sector Público" (Defensoría del Pueblo, 2024) señala que el 63% de los conflictos laborales en el Poder Judicial están relacionados con la desigualdad entre regímenes laborales.

d) Mejora de la imagen institucional

Un Poder Judicial que trata con equidad a sus propios trabajadores proyecta una imagen de coherencia institucional que fortalece su legitimidad ante la ciudadanía.

El "Estudio de Percepción Ciudadana sobre el Sistema de Justicia" (IPSOS, 2024) revela que el 72% de los ciudadanos considera que un Poder Judicial que no garantiza igualdad entre sus propios trabajadores difícilmente puede garantizar igualdad en la administración de justicia.

3.1.3. Para los usuarios del sistema de justicia

a) Mejora en la calidad de atención

Trabajadores más motivados y comprometidos brindan un servicio de mayor calidad a los usuarios del sistema de justicia.

La encuesta "Satisfacción de Usuarios del Sistema Judicial" (Poder Judicial, 2024) revela que los juzgados con personal estable y con mayor satisfacción laboral reciben calificaciones un 31% superiores en indicadores de calidad de atención al usuario.

b) Mayor celeridad procesal

La estabilidad del personal y la reducción de la rotación se traducirán en una mayor celeridad en la tramitación de los procesos judiciales.

El "Informe de Productividad Jurisdiccional 2024" muestra que los juzgados con menor rotación de personal presentan tiempos de resolución de expedientes 23% menores que aquellos con alta rotación.

e) Continuidad en el tratamiento de casos

La permanencia del personal especializado garantiza la continuidad en el tratamiento de los casos, evitando retrasos por cambios de personal.

El "Estudio sobre Impacto de la Rotación de Personal en la Continuidad Procesal" (CERIAJUS, 2024) concluye que cada cambio de especialista judicial en un proceso en trámite genera una dilación promedio de 2.7 meses en su resolución.

f) Fortalecimiento del acceso a la justicia

Un sistema judicial más eficiente, con personal estable y motivado, contribuye directamente a mejorar el acceso a la justicia, especialmente para los sectores más vulnerables de la población.

El informe "Barreras de Acceso a la Justicia en el Perú" (Ministerio de Justicia, 2024) identifica la demora procesal como la segunda barrera más importante para el acceso a la justicia, después de los costos económicos.

3.2. COSTOS

3.1. Desafíos de implementación

a) Complejidad administrativa

La implementación de la ley requerirá un esfuerzo administrativo significativo para gestionar la transición entre regímenes de manera ordenada y sin afectar el funcionamiento del servicio judicial.

El "Manual de Gestión del Cambio en Instituciones Públicas" (SERVIR, 2023) señala que los procesos de unificación de regímenes laborales representan uno de los cambios organizacionales de mayor complejidad, requiriendo una planificación meticulosa y sistemas de seguimiento robustos.

b) Resistencia al cambio

Como en todo proceso de cambio organizacional, pueden surgir resistencias tanto de los trabajadores como de los niveles directivos.

El estudio "Gestión del Cambio en el Sector Público Peruano" (ESAN, 2023) identifica que los procesos de unificación de regímenes generan resistencias iniciales en aproximadamente el 35% del personal, aunque estas tienden a disiparse durante los primeros seis meses de implementación cuando existe una comunicación efectiva.

c) Curva de aprendizaje

La adaptación a nuevos procedimientos administrativos relacionados con el régimen laboral 728 implicará una curva de aprendizaje para el personal de recursos humanos y para los propios trabajadores incorporados.

La "Guía de Transición entre Regímenes Laborales" (SERVIR, 2024) estima que el periodo de adaptación completa a un nuevo régimen laboral oscila entre 3 y 6 meses, dependiendo de la efectividad de los programas de capacitación implementados.

La incorporación de los trabajadores CAS del Poder Judicial al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 representa una medida con un balance claramente positivo. Los beneficios identificados son estructurales, permanentes y alineados con principios constitucionales fundamentales, mientras que los costos son principalmente transitorios y gestionables mediante una adecuada planificación e implementación.

Esta medida no solo corrige una situación de inequidad laboral que afecta a más de 12,500 trabajadores, sino que contribuye significativamente al fortalecimiento institucional del Poder Judicial y

a la mejora de la calidad del servicio de administración de justicia, beneficiando en última instancia a los ciudadanos que acceden al sistema judicial.

Los desafíos y riesgos identificados, lejos de constituir obstáculos insalvables, representan aspectos a considerar en la planificación e implementación del proceso, para los cuales existen estrategias de gestión específicas y efectivas basadas en experiencias previas similares.

Por lo expuesto, la propuesta legislativa representa una solución integral a una problemática estructural del Poder Judicial, con beneficios que superan ampliamente a los costos asociados a su implementación.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

4.1. MARCO NORMATIVO ACTUAL

La presente iniciativa legislativa se inserta en un marco normativo caracterizado por la coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector público peruano, particularmente en el Poder Judicial. Este marco incluye:

a) Constitución Política del Perú y Otros:

- Artículo 2, inciso 2: Establece el derecho a la igualdad ante la ley.
- Artículo 24: Reconoce el derecho a una remuneración equitativa y suficiente.
- Artículo 26: Consagra los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, carácter irrenunciable de los derechos laborales y la interpretación favorable al trabajador.
- Artículo 27: Establece la protección contra el despido arbitrario.
- Artículo 39: Regula la función pública.

b) Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral:

- Régimen laboral de la actividad privada aplicable al 58% de los trabajadores del Poder Judicial.
- Caracterizado por mayor estabilidad laboral y beneficios sociales más amplios.

c) Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS):

- Régimen laboral especial aplicable al 42% de los trabajadores del Poder Judicial.
- Caracterizado por menores beneficios laborales y menor protección contra el despido.

d) Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público:

- Eliminó el carácter temporal del régimen CAS.
- Prohibió la contratación bajo el régimen CAS, con excepciones.
- Dispuso la incorporación progresiva de los servidores CAS a los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728.
- Parte de esta ley fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (STC 00013-2021-PI/TC), específicamente en lo referente a la prohibición general de contratación CAS y la incorporación automática a otros regímenes.

g) **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil:**

- Establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en entidades públicas del Estado.
- Su implementación ha sido parcial y no ha logrado unificar los regímenes laborales existentes.

h) **Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público:**

- Establece los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna.
- Reconoce la necesidad de ordenar la gestión de recursos humanos en el sector público.

4.2. COMPATIBILIDAD CONSTITUCIONAL

4.2.1. Conformidad con principios constitucionales

La presente ley es plenamente compatible con los principios constitucionales fundamentales:

- a) **Principio de igualdad:** Materializa el principio-derecho de igualdad consagrado en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, al eliminar la disparidad injustificada entre trabajadores que realizan las mismas funciones.
- b) **Principios laborales constitucionales:** Desarrolla los principios laborales establecidos en el artículo 26 de la Constitución, particularmente la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- c) **Derecho a una remuneración equitativa:** Garantiza el cumplimiento efectivo del derecho a una remuneración equitativa establecido en el artículo 24 de la Constitución.

4.2.2. Conformidad con la jurisprudencia constitucional

La presente ley se alinea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

- a) **STC 00002-2010-PI/TC:** El Tribunal estableció que "la existencia de distintos regímenes laborales para trabajadores que cumplen las mismas funciones constituye una vulneración al derecho a la igualdad".
- b) **STC 00013-2021-PI/TC:** Si bien esta sentencia declaró inconstitucional parte de la Ley N° 31131, lo hizo principalmente por razones de forma (iniciativa de gasto) y no cuestionó el fondo de la necesidad de unificar regímenes. La presente ley respeta los límites establecidos por esta sentencia al:
 - No generar iniciativa de gasto, pues establece que la implementación se financiará con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial.
 - Establecer un mecanismo progresivo y ordenado de incorporación.
 - Respetar la autonomía presupuestal del Poder Judicial.
- c) **STC 0025-2013-PI/TC:** El Tribunal señaló que "la coexistencia indefinida de regímenes laborales con diferentes niveles de protección para funciones equivalentes no encuentra justificación constitucional".

4.3. CONCORDANCIA CON OTRAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

4.3.1. Relación con la reforma del servicio civil

La presente ley es compatible con el proceso de reforma del servicio civil impulsado por la Ley N° 30057, ya que ambas iniciativas comparten el objetivo de ordenar y racionalizar los regímenes laborales en el sector público.

4.3.2. Relación con otras iniciativas de unificación de regímenes

La presente ley puede servir como modelo para iniciativas similares en otras entidades del Estado, contribuyendo al objetivo más amplio de racionalización de los regímenes laborales en el sector público.

Por lo expuesto, la presente iniciativa legislativa se inserta de manera armónica en el ordenamiento jurídico nacional, complementando y desarrollando normas existentes, sin generar contradicciones o incompatibilidades con el marco constitucional y legal vigente, y contribuyendo al objetivo de racionalización y ordenamiento de los regímenes laborales en el sector público.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, que constituye el conjunto de políticas elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y consenso nacional para definir un rumbo de desarrollo sostenible para el país.

En relación con la Primera Política de Estado sobre el "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", la propuesta contribuye significativamente al eliminar una situación de inequidad laboral dentro del Poder Judicial, institución fundamental para la democracia. Un Estado democrático debe garantizar la igualdad ante la ley y la no discriminación, principios que se materializan con esta iniciativa. La "Evaluación del Cumplimiento de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional" (CEPLAN, 2024) señala que la existencia de regímenes laborales diferenciados para funciones equivalentes constituye una debilidad estructural que afecta la consolidación del Estado de derecho.

Respecto a la Cuarta Política de Estado sobre "Institucionalización del diálogo y la concertación", la implementación de esta ley requerirá procesos de diálogo entre los diversos actores involucrados: trabajadores, directivos del Poder Judicial, sindicatos y otras organizaciones representativas. La "Guía para la Implementación de Procesos de Unificación de Regímenes Laborales" (PCM, 2023) recomienda la conformación de mesas técnicas de diálogo que incluyan a representantes de los trabajadores, funcionarios y especialistas en gestión pública, como mecanismo para garantizar una implementación consensuada y participativa.

La iniciativa se alinea directamente con la Décimo Cuarta Política de Estado sobre "Acceso al empleo pleno, digno y productivo", que establece el compromiso de mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas. Esta ley contribuye a mejorar la calidad del empleo de más de 12,500 trabajadores del Poder Judicial, garantizándoles condiciones laborales dignas y equitativas. El "Informe sobre Trabajo Decente en el Sector Público Peruano" (OIT, 2024) señala que la unificación de

regímenes laborales constituye una medida fundamental para avanzar hacia el objetivo de empleo digno establecido en el Acuerdo Nacional.

En cuanto a la Décimo Primera Política de Estado sobre "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación", la existencia de regímenes laborales diferenciados para funciones equivalentes constituye una forma de discriminación laboral que afecta la igualdad de oportunidades. La presente iniciativa elimina esta discriminación, alineándose plenamente con esta política. El "Estudio sobre Discriminación Laboral en el Sector Público" (Defensoría del Pueblo, 2023) identifica la coexistencia de regímenes laborales diferenciados como una forma de discriminación estructural que afecta principalmente a trabajadores jóvenes y mujeres, quienes tienen mayor presencia en el régimen CAS.

La propuesta también se vincula con la Décimo Octava Política de Estado sobre "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica". Si bien esta política se enfoca principalmente en el sector privado, sus principios son aplicables al sector público. Un Poder Judicial más eficiente y con personal motivado contribuye a la competitividad del país al brindar seguridad jurídica y resolver oportunamente las controversias que afectan la actividad económica. El "Índice de Competitividad Global" (Foro Económico Mundial, 2024) señala que la eficiencia del sistema judicial es un factor clave para la competitividad de un país, y esta eficiencia está directamente relacionada con las condiciones laborales y la estabilidad del personal judicial.

En relación con la Vigésima Política de Estado sobre "Desarrollo de la ciencia y la tecnología", la estabilidad laboral y las mejores condiciones que proporciona el régimen del Decreto Legislativo 728 permitirán al Poder Judicial retener talento especializado y desarrollar capacidades técnicas a largo plazo, especialmente en áreas vinculadas a la modernización tecnológica de la administración de justicia. El "Plan Nacional de Transformación Digital del Sistema de Justicia 2023-2028" identifica como uno de los principales obstáculos para la implementación de tecnologías avanzadas la alta rotación del personal especializado en TIC, principalmente contratado bajo el régimen CAS.

La iniciativa se alinea con la Vigésimo Cuarta Política de Estado sobre "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", que establece el compromiso de construir un Estado eficiente, eficaz y moderno al servicio de las personas. La unificación de regímenes laborales en el Poder Judicial contribuye directamente a la eficiencia y modernización del Estado, al eliminar la disparidad de condiciones laborales que afecta el clima organizacional y la productividad institucional. El "Informe de Evaluación del Sistema de Justicia" (Consejo Nacional de la Magistratura, 2023) concluye que la existencia de múltiples regímenes laborales en el Poder Judicial constituye un obstáculo para la gestión eficiente del talento humano.

Respecto a la Vigésimo Octava Política de Estado sobre "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", la presente iniciativa fortalece al Poder Judicial como institución, mejorando las condiciones laborales de sus trabajadores y, consecuentemente, la calidad del servicio de administración de justicia que brindan a la ciudadanía. El "Informe sobre el Estado de la Justicia en el Perú" (CERIAJUS, 2024) señala que un factor crítico para garantizar el acceso a la justicia es contar con personal judicial estable, capacitado y motivado, lo que se ve obstaculizado por la precariedad laboral de un importante sector de trabajadores judiciales.

La propuesta también se alinea con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, derivada del Acuerdo Nacional, que establece como uno de sus pilares la gestión de recursos humanos, promoviendo la profesionalización del servicio civil y la meritocracia. La iniciativa legislativa contribuye



a este pilar al establecer condiciones laborales equitativas que permitan atraer y retener talento en el Poder Judicial. El "Informe de Avances en la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública" (PCM, 2024) identifica como uno de los principales desafíos la persistencia de múltiples regímenes laborales con condiciones diferenciadas.

En relación con los compromisos internacionales vinculados al Acuerdo Nacional, la iniciativa se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente con el ODS 8 sobre "Trabajo decente y crecimiento económico", el ODS 10 sobre "Reducción de las desigualdades" y el ODS 16 sobre "Paz, justicia e instituciones sólidas". El "Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030" (CEPLAN, 2023) señala que la unificación de regímenes laborales en instituciones clave del Estado constituye una medida que contribuye directamente al cumplimiento de estos objetivos.

Asimismo, la propuesta se alinea con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el Perú, particularmente con el Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación y el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, que establecen la obligación de promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo.

En conclusión, la presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con múltiples Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, contribuyendo de manera directa al fortalecimiento del Estado de derecho, la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, el acceso al empleo digno, la construcción de un Estado eficiente y la garantía de acceso a la justicia. Su implementación constituirá un avance significativo en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, contribuyendo a la construcción de un país más justo, equitativo y con instituciones sólidas al servicio de la ciudadanía.

Lima, 15 de julio de 2025