



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS DERECHOS Y BENEFICIOS DE JUECES Y FISCALES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONDICIÓN TITULAR, PROVISIONAL O SUPERNUMERARIA.

El grupo parlamentario Perú libre, a iniciativa del congresista **ISAAC MITA ALANOCA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República, ha dado la siguiente ley:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS DERECHOS Y BENEFICIOS DE JUECES Y FISCALES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONDICIÓN TITULAR, PROVISIONAL O SUPERNUMERARIA.

Artículo 1. Finalidad de la Ley

La presente norma tiene como propósito extender la bonificación adicional mensual contemplada en la Ley N.º 32164 inicialmente destinada exclusivamente a los jueces titulares del Poder Judicial y equiparada a los fiscales titulares del Ministerio Público a los jueces supernumerarios y a los fiscales provisionales que realicen funciones de similar naturaleza y jerarquía. Esta extensión se fundamenta en el principio de igualdad, al reconocer que desempeñan funciones comparables en términos de carga y responsabilidad.

Artículo 2. Homologación y Alcance de la Norma

Se establece que los jueces supernumerarios del Poder Judicial y los fiscales provisionales del Ministerio Público tendrán derecho a percibir los mismos incrementos y beneficios que se otorguen a los magistrados titulares, siempre que ejerzan funciones del mismo nivel jurisdiccional. Esta disposición abarca todos los conceptos vinculados a la cobertura de los costos operativos derivados de sus labores. En consecuencia, cualquier modificación normativa que afecte las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones operativas u otros beneficios económicos otorgados a jueces y fiscales titulares, deberá aplicarse también a sus pares supernumerarios y provisionales, de manera uniforme en todo el país.

Artículo 3. Fuente de Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley será cubierta con los recursos asignados en los presupuestos institucionales del Poder Judicial y del Ministerio

Público, sin implicar un incremento en el gasto público ni requerir partidas adicionales del erario nacional.

Artículo 4. Plazo para la Implementación del Proceso de Equiparación

Las instituciones responsables de ejecutar el proceso de equiparación contarán con un plazo máximo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para culminar la homologación de beneficios a favor de los jueces supernumerarios y fiscales provisionales. La asignación de prioridades para dicha incorporación se basará en criterios como la antigüedad en el cargo, la edad del servidor y la aplicación de medidas de inclusión destinadas a personas con discapacidad.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 12:11:37-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 14:16:46-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 14:17:38-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2025 08:45:13-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2025 10:27:05-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2025 12:34:22-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2025 16:43:46-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 Antecedentes

La administración de justicia en el Perú ha enfrentado históricamente una carencia estructural en cuanto a personal especializado, lo que ha obligado a recurrir de manera constante a la designación de jueces supernumerarios y fiscales provisionales. Esta práctica no ha sido una solución temporal, sino una estrategia necesaria para garantizar la operatividad del sistema judicial y fiscal, evitando así paralizaciones que pondrían en riesgo el acceso oportuno a la justicia. Lejos de representar un mecanismo excepcional, estos funcionarios ocupan actualmente una posición clave en el aparato de justicia, cubriendo entre el 30 % y 40 % de los cargos jurisdiccionales y fiscales a nivel nacional.

Pese al rol fundamental que desempeñan, las condiciones salariales y los beneficios laborales de estos magistrados han sido marcadamente inferiores en comparación con los titulares. Esta diferencia ha generado una situación de desventaja económica y profesional que vulnera principios constitucionales como la igualdad, la equidad en el trabajo y la proporcionalidad en el trato.

La falta de equidad en la compensación no solo afecta la estructura interna del sistema judicial, sino que además representa una amenaza para la independencia funcional de jueces y fiscales. Sin una base de condiciones justas, estos profesionales están más expuestos a presiones externas que podrían poner en entredicho su imparcialidad. Asimismo, esta brecha desmotiva el crecimiento profesional y debilita la estabilidad y eficiencia del sistema judicial y del Ministerio Público, afectando su legitimidad y capacidad para impartir justicia de manera objetiva y efectiva.

1.2 Justificación

En la actualidad, el sistema remunerativo del Poder Judicial y del Ministerio Público evidencia una marcada diferencia entre los magistrados con nombramiento titular y aquellos que ejercen sus funciones en calidad de supernumerarios o provisionales. Esta desigualdad no se limita a un aspecto meramente administrativo, sino que se traduce también en un trato económico dispar, a pesar de que ambos grupos desempeñan tareas de similar complejidad, responsabilidad e impacto institucional.

Los magistrados titulares, tanto jueces como fiscales, reciben mensualmente una bonificación adicional contemplada en la Ley N.º 32164, la cual fue posteriormente extendida a los fiscales titulares mediante un proceso de homologación. Este beneficio económico, que alcanza hasta el 80% de 4.5 Unidades Impositivas del Sector Público (UISP), no tiene carácter remunerativo ni pensionable, y constituye un reconocimiento especial por la naturaleza

trascendental de las funciones que desempeñan, relacionadas con la tutela jurisdiccional y la dirección de la persecución penal. La asignación de esta bonificación proviene del presupuesto institucional de cada entidad, contando con autorización para realizar los ajustes presupuestarios correspondientes dentro del marco funcional programático.

En contraposición, los jueces supernumerarios y fiscales provisionales, pese a asumir funciones idénticas como dirigir audiencias, emitir resoluciones, formular imputaciones y conducir investigaciones no acceden a esta bonificación adicional. Su compensación económica se reduce a una asignación por concepto de gastos operativos, regulada por normas como el Decreto Supremo N.º 409-2017-EF. No obstante, dicha asignación es menor en monto y diferente en naturaleza, lo que genera una clara desventaja frente al volumen de trabajo y el nivel de responsabilidad que también enfrentan estos magistrados.

Este desequilibrio se torna aún más grave al considerar que, según reportes institucionales recientes, más del 55% del personal fiscal y cerca del 41% del personal judicial se encuentra laborando bajo modalidad provisional o como supernumerario. Estas cifras ponen en evidencia que la provisionalidad ya no responde a una situación de excepcionalidad, sino que se ha convertido en un rasgo estructural del sistema de justicia, producto del rezago en los concursos públicos y la escasa disponibilidad de nombramientos definitivos.

Desde una óptica organizacional, esta diferencia en el régimen de beneficios ha generado insatisfacción y descontento entre los magistrados no titulares, pues pone en entredicho principios constitucionales como la igualdad ante la ley, la equidad remunerativa frente a responsabilidades similares, y el respeto a condiciones laborales dignas. A ello se suma el impacto negativo que tiene sobre la motivación, la estabilidad profesional y la permanencia del personal calificado en el sistema, lo cual perjudica directamente la eficiencia del aparato de justicia y la confianza ciudadana en sus instituciones.

Adicionalmente, la ausencia de incentivos adecuados para quienes ejercen provisionalmente obstaculiza la captación y retención de profesionales altamente capacitados, sobre todo en zonas del país donde esta situación de provisionalidad se prolonga durante años sin que existan perspectivas claras de nombramiento. Dado que el desempeño de jueces supernumerarios y fiscales provisionales resulta clave para asegurar la operatividad diaria del sistema judicial y fiscal, mantener esta disparidad retributiva debilita los esfuerzos por fortalecer la independencia judicial, el principio meritocrático y la institucionalidad democrática.

Por estas razones, es necesario implementar una normativa que garantice un proceso de homologación progresivo e integral de los beneficios económicos otorgados a los magistrados titulares, haciéndolos extensivos a quienes ejercen en condición no titular. Esta medida busca reconocer adecuadamente el rol que cumplen en la prestación del servicio de justicia, establecer condiciones equitativas de trabajo y contribuir al fortalecimiento de un sistema más transparente, eficaz y justo para toda la ciudadanía.

II. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA.

La presente propuesta legislativa surge como respuesta a una problemática persistente dentro del sistema de justicia peruano: la evidente desigualdad en el trato remunerativo entre magistrados que cumplen funciones equivalentes, pero que reciben beneficios distintos según su condición de nombramiento. Jueces supernumerarios y fiscales provisionales quienes constituyen una parte considerable del personal en actividad en el Poder Judicial y el Ministerio Público realizan las mismas tareas que sus pares titulares, pero sin acceder a los mismos derechos económicos, como la bonificación mensual establecida por la Ley N.º 32164. Esta diferencia genera una situación de discriminación funcional y contradice los principios constitucionales de equidad, no discriminación y remuneración justa por trabajo equivalente.

Desde una perspectiva de viabilidad, la iniciativa se ajusta plenamente al marco jurídico nacional e internacional, en tanto recoge los principios contenidos en la Constitución y en tratados internacionales que el Perú ha ratificado, los cuales prohíben la diferenciación laboral basada en la condición administrativa. Además, su implementación es factible a nivel institucional, ya que no requiere nuevos recursos del tesoro público, sino que puede ejecutarse progresivamente mediante la reorganización interna de los presupuestos del Poder Judicial y el Ministerio Público. La propuesta contempla un proceso gradual que puede desarrollarse en un plazo razonable, priorizando criterios objetivos como la antigüedad o situaciones de vulnerabilidad, asegurando así una aplicación ordenada y técnica.

Finalmente, la aprobación de esta norma es especialmente pertinente en el contexto actual, donde se demanda un sistema de justicia más transparente, justo y eficiente. Reconocer formal y económicamente el aporte de los magistrados no titulares no solo salda una deuda institucional pendiente, sino que también fortalece la carrera judicial y fiscal, mejora la moral institucional, y contribuye a consolidar la legitimidad del sistema frente a la ciudadanía. Esta medida también se alinea con los estándares internacionales en materia de derechos laborales y administración de justicia, y representa un paso firme hacia un modelo más equitativo, sostenible y profesionalizado del servicio público judicial en el Perú.

III.- FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA.

Fundamento jurídico y doctrinario de la propuesta

La iniciativa legislativa se apoya en el principio constitucional de igualdad, que establece la prohibición de cualquier forma de discriminación arbitraria, incluidas las diferencias injustificadas en el ámbito salarial. Diversos estudios jurídicos han abordado la situación desigual que enfrentan los magistrados no titulares respecto a sus pares titulares, pese a que ambos grupos desempeñan funciones de similar naturaleza, carga y responsabilidad. Uno de estos aportes, elaborado por Stefano Morales Inciso, evidencia cómo ciertas normas, como el Decreto de Urgencia N.º 114-2001, excluyen injustamente a jueces supernumerarios de beneficios salariales, vulnerando así el derecho a una retribución equitativa por igual función.

Asimismo, diversos análisis doctrinarios, como los realizados por Karla Zuta Palacios y María Isabel Martínez Rivera, coinciden en que negar beneficios económicos a quienes realizan tareas de igual valor constituye una forma de discriminación que afecta tanto derechos individuales como la integridad del sistema institucional. Estas investigaciones, junto con pronunciamientos en jurisprudencia comparada, refuerzan la necesidad de establecer mecanismos de equiparación salarial, sobre todo en contextos donde no existe una justificación objetiva ni razonable para mantener tales diferencias. Incluso desde el enfoque económico e institucional, se ha señalado que las diferencias retributivas solo son válidas si responden a criterios concretos como especialización o productividad, lo cual no ocurre en este caso, ya que los magistrados provisionales y supernumerarios asumen las mismas funciones y cargas procesales que los titulares.

Por otro lado, la experiencia nacional y los compromisos internacionales del Perú respaldan plenamente esta propuesta. Documentos empíricos muestran que una parte sustancial del aparato judicial y fiscal está compuesto por personal no titular que trabaja en condiciones desiguales. A su vez, tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos obligan al Estado a garantizar trato igualitario y condiciones laborales justas en la función pública. En ese marco, la homologación salarial no solo se presenta como una necesidad jurídica y doctrinaria, sino también como una medida coherente con las obligaciones internacionales asumidas por el país. Su aprobación, por tanto, representa una respuesta adecuada frente a una situación de inequidad estructural, al tiempo que refuerza el compromiso del Estado con un sistema de justicia transparente, eficiente y respetuoso de los derechos fundamentales.

MARCO NORMATIVO

- **Constitución Política del Perú**
 - Artículo 2, inciso 2: derecho a la igualdad y a no ser discriminado por ninguna condición.

- Artículo 26: igualdad de oportunidades sin discriminación en las relaciones laborales.
- Artículo 139: garantiza la independencia judicial.
- **Legislación Nacional.**
 - Ley 29154: establece el aguinaldo fijo para jueces y fiscales titulares.
 - Ley 31751: sobre límites y reglas de prescripción, relevante para igualdad de trato funcional.
 - Ley 32164: homologa la Bonificación Adicional Mensual de jueces y fiscales titulares.

IV.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La entrada en vigencia de esta propuesta normativa generará impactos positivos y necesarios dentro del marco jurídico actual, particularmente en lo referido a la equidad en las condiciones laborales y al fortalecimiento del sistema de justicia. La iniciativa plantea efectos concretos en distintos niveles del ordenamiento legal, con repercusiones significativas en la promoción de un trato justo y uniforme para los magistrados.

Alineamiento con el principio constitucional de igualdad. Uno de los principales efectos será la armonización del régimen laboral y funcional del sistema judicial y fiscal con el principio de igualdad consagrado en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú. Al reconocer los mismos derechos y beneficios económicos a jueces y fiscales no titulares que realizan funciones equivalentes a las de los titulares, se corrige una brecha normativa que actualmente genera un trato desigual injustificado.

Ampliación del alcance de la Ley N.º 32164. La nueva norma actúa como complemento a la Ley N.º 32164, extendiendo su aplicación a magistrados que, hasta ahora, no han sido incluidos en sus disposiciones. De esta forma, se asegura una aplicación coherente y unificada del beneficio de bonificación mensual, eliminando posibles inconsistencias normativas y reforzando el principio de equidad en la función pública.

Refuerzo del marco jurídico del sistema de justicia. Este proyecto no implica cambios en la estructura orgánica de las instituciones, pero sí fortalece el régimen jurídico aplicable al personal jurisdiccional y fiscal, al incorporar medidas de trato equitativo en el aspecto remunerativo. La propuesta impulsa una mayor coherencia en la legislación que regula los derechos laborales dentro del Poder Judicial y el Ministerio Público.

Creación de un precedente positivo para el empleo público. Al consagrar la igualdad de remuneración por la realización de tareas similares, esta norma establece un precedente legislativo que puede ser replicado en otras áreas de la administración pública, contribuyendo al desarrollo de una política estatal basada en la equidad, el reconocimiento al mérito y la justicia en el empleo público.

Conformidad con tratados internacionales en materia laboral. La norma propuesta también asegura el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Perú en el marco de tratados como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular el Convenio N.º 111. Así, se promueve la armonización de la legislación nacional con los estándares globales en materia de igualdad y condiciones dignas de trabajo.

Prevención de litigios y mejora del clima laboral. Al eliminar una fuente importante de desigualdad y malestar entre magistrados no titulares, se espera una disminución de conflictos legales, recursos administrativos y demandas judiciales interpuestas por este grupo. Esto contribuirá a una mayor estabilidad institucional, reducirá la carga procesal y mejorará la relación entre el Estado y su personal jurisdiccional.

En conjunto, la aprobación de esta ley no solo corrige una situación de inequidad dentro del Poder Judicial y el Ministerio Público, sino que también representa un paso clave hacia la modernización del régimen laboral en el sector público. Al promover coherencia legislativa, fortalecer la institucionalidad y alinear las normas internas con principios constitucionales y compromisos internacionales, esta iniciativa sienta las bases para un sistema de justicia más justo, eficaz y respetuoso de los derechos fundamentales.

V.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La aprobación y entrada en vigencia de esta propuesta legislativa no implicará un gasto adicional para el Estado, ya que su ejecución será cubierta con los recursos presupuestales ya asignados al Poder Judicial y al Ministerio Público. Por el contrario, su implementación fortalecerá el modelo de Estado Constitucional, que tiene como finalidad principal la garantía y protección efectiva de los derechos fundamentales, en particular los principios de igualdad y no discriminación.

Además, esta disposición permitirá una utilización más eficiente de los recursos asignados al sistema de justicia, al asegurar que los jueces supernumerarios y

fiscales provisionales accedan a condiciones laborales equiparables a las de los magistrados titulares, sin que se vean sobrecargados injustamente. Así, se promueve una mayor equidad, se incrementa la eficiencia institucional y se dignifica el rol de quienes desempeñan funciones clave en la administración de justicia y en la lucha contra el delito en favor de toda la ciudadanía.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL.

La presente propuesta de ley se alinea con los lineamientos establecidos en la Agenda Legislativa correspondiente al periodo anual de sesiones 2025-2026, aprobada mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR. En particular, guarda coherencia con el Objetivo II referido a la Equidad y Justicia Social, en el marco de la Política de Estado N.º 11 sobre la Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, específicamente en el Tema 32, que aborda la búsqueda de igualdad y reconocimiento en el ámbito de las relaciones laborales. En este contexto, la iniciativa se inserta dentro de las prioridades definidas por el Congreso para el presente periodo legislativo, al abordar una problemática relevante en materia de justicia y equidad laboral.