



SUMILLA: LEY QUE DISPONE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE INGRESOS Y BENEFICIOS DE LOS JUECES SUPERNUMERARIOS Y FISCALES PROVISIONALES CON LOS MAGISTRADOS TITULARES

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DISPONE LA HOMOLOGACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE INGRESOS Y BENEFICIOS DE LOS JUECES SUPERNUMERARIOS Y FISCALES PROVISIONALES CON LOS MAGISTRADOS TITULARES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer la homologación de los montos correspondientes a los conceptos de ingresos y beneficios mensuales y anuales percibidos por los jueces supernumerarios y fiscales provisionales, equiparándolos a los que reciben los jueces y fiscales titulares, en igualdad de función jurisdiccional o fiscal.

Artículo 2.- Ingresos aplicables

La homologación establecida en la presente ley se aplica respecto de los siguientes conceptos:

- a) Bonificación jurisdiccional o por función fiscal
- b) Gastos operativos
- c) Incremento del bono jurisdiccional o por función fiscal
- d) Bonificación adicional regulada por la Ley N° 32164
- e) Aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad
- f) Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)

Artículo 3.- Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los saldos de las partidas presupuestarias o con los recursos de los presupuestos institucionales del Poder Judicial y del Ministerio Público. Para tal efecto, se autorizan modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Para la aplicación de lo establecido en el presente artículo, se exonera al Poder Judicial y al Ministerio Público de lo establecido en los artículos de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal que corresponda.

El financiamiento podrá ejecutarse de manera progresiva, conforme al principio de anualidad presupuestal.

Artículo 4.- Supervisión y Control

La Contraloría General de la República, a través de los Órganos de Control Institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público, supervisa anualmente el cumplimiento y la legalidad de la aplicación de la presente ley.

La Contraloría General emite un informe consolidado con los resultados de la verificación y lo publica en su portal institucional. En caso de infracciones, aplica las acciones administrativas que correspondan, conforme a las facultades establecidas en su Ley Orgánica y normas complementarias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA: Homologación de Ingresos

El Ministerio de Economía y Finanzas emite las disposiciones complementarias, y actualiza las cifras de las tablas, anexos y cualquier otro instrumento que resulte necesario, con la metodología de cálculo y los criterios técnicos que corresponda, para la homologación de los conceptos de ingresos mencionados en el artículo 2, que perciben los jueces supernumerarios y fiscales provisionales, con los montos de conceptos similares que perciben los jueces y fiscales titulares.

La publicación de dichas disposiciones se realiza en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde la entrada en vigor de la presente norma.

La aplicación de la presente ley no genera efectos ni pagos retroactivos.

SEGUNDA: Reglamentación

El Poder Judicial y el Ministerio Público, en el ámbito de sus competencias, reglamentan la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde la entrada en vigor de la misma, una vez emitidas las disposiciones complementarias por el Ministerio de Economía y Finanzas.

TERCERA: Intangibilidad remunerativa y pensionaria

La presente ley no modifica la naturaleza remunerativa o no remunerativa, pensionable o no pensionable, de los conceptos comprendidos en las normas de creación respectivas.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 16:49:02-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 11:20:11-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 11:28:55-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 17:06:14-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 11:34:16-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:35:38-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:36:03-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA Ilich Fredy
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 10:52:12-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Antecedentes

En el Perú, una parte estructural del servicio de justicia se sostiene mediante designaciones temporales. Según el cuadro adjunto entre los años 2019 y 2023, en promedio **más del 50%** del total de fiscales son provisionales, mientras que en promedio **casi el 40%** del total de jueces, son jueces supernumerarios, cuyo detalle se aprecia en el cuadro N° 01 adjunto

Cuadro N° 01

Cantidad de jueces, fiscales, jueces supernumerarios y fiscales supernumerarios

Año	Total de Fiscales	Fiscales Titulares	Fiscales Provisionales	% Provisionales	Total de Jueces	Jueces Titulares	Jueces Supernumerarios	% Supernumerarios
2019	7,127	3,913	3,214	45%	3,314	2,304	1,010	30%
2020	7,696	3,882	3,814	49%	3,395	2,299	1,096	32%
2021	8,028	3,874	4,214	52%	3,506	2,225	1,281	37%
2022	8,099	3,743	4,356	54%	3,534	2,162	1,372	39%
2023	8,338	3,676	4,662	56%	3,685	2,202	1,483	40%
2024	-	-	-	-	3,715	2,196	1,519	41%
2025	-	-	-	-	3,764	2,194	1,570	42%

Fuente: Elaboración propia considerando el informe de evaluación institucional de la JNJ (abril 2025) y los Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

Esta situación evidencia que la provisionalidad se ha convertido en un mecanismo permanente de cobertura de plazas, generando una estructura funcional inestable en órganos esenciales para la tutela de derechos fundamentales y la administración de justicia.

2. Identificación del problema

Existe una brecha económica y de beneficios laborales entre los magistrados titulares y los jueces supernumerarios o fiscales provisionales. Pese a que la equivalencia funcional entre designados y titulares está reconocida en los regímenes de carrera judicial y fiscal, y ratificada por la práctica jurisdiccional, la diferencia en sus ingresos vulnera el principio constitucional de igual remuneración por igual función (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2, inc. 2).

Durante su designación, tanto los jueces supernumerarios como los fiscales provisionales ejercen idénticas competencias jurisdiccionales o fiscales y asumen las mismas responsabilidades y cargas procesales que los titulares

del mismo nivel jerárquico. No obstante, los primeros perciben ingresos sustancialmente menores en los principales conceptos de retribución económica y beneficios sociales.

3. Análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar

a) Análisis Funcional entre ambas categorías de jueces y fiscales

De acuerdo con el Cuadro N° 02, en el que se comparan las condiciones de nombramiento, estabilidad, funciones, derechos, beneficios y responsabilidad disciplinaria, se constata que las funciones efectivas de jueces y fiscales titulares son similares a las de los jueces supernumerarios y fiscales provisionales.

El ejercicio funcional de estos últimos no se limita a suplencias ocasionales, sino que comprende el despacho regular de causas, emisión de resoluciones y ejercicio pleno de la función jurisdiccional o fiscal.

Cuadro N° 02
Cuadro comparativo

It	Aspecto	Jueces Titulares	Jueces Supernumerarios	Fiscales Titulares	Fiscales Provisionales
1	Nombramiento	Concurso público de méritos y evaluación por la JNJ. (Base: Const. artículo 150; Ley N° 30916)	Designados temporalmente por el Consejo Ejecutivo del PJ. (Base: LOPJ artículos 184-192)	Concurso público de méritos y evaluación por la JNJ. (Base: Const. artículo 150; Ley N° 30916)	Designados por el Fiscal de la Nación de forma temporal. (Base: LOMP artículos 65-70)
2	Estabilidad	Inamovibles mientras dure su mandato y buena conducta. (Base: Const. artículo 146)	No tienen estabilidad; designación temporal. (Base: LOPJ artículos 184-192)	Inamovibles mientras dure su mandato y buena conducta. (Base: Const. art. 146)	No tienen estabilidad; designación temporal. (Base: LOMP arts. 65-70)
3	Funciones	Funciones plenas: resolver causas, dictar sentencias. (Base: Const. artículo 146;	Ejercen mismas funciones jurisdiccionales temporalmente. (Base: LOPJ artículos 184-192)	Funciones plenas: dirigir investigación, acción penal, defensa de la legalidad. (Base: LOMP artículo 1 y	Ejercen funciones plenas sujetas a provisionalidad. (Base: LOMP artículos 65-70)

		LOPJ artículo 1 y siguientes)		siguientes, 65-70)	
4	Derechos y beneficios	Remuneración íntegra, bonificaciones y beneficios. (Base: Ley 30125; Ley N° 30364)	Ingresos proporcionales, sin estabilidad ni beneficios plenos. (Base: LOPJ artículos 184-192)	Remuneración íntegra, bonificaciones y beneficios. (Base: LOMP artículos 65-70)	Ingresos temporales, sin beneficios plenos. (Base: LOMP artículos 65-70)
5	Responsabilidad disciplinaria	Controlados por OCMA y JNJ. (Base: Const. artículo 150; LOPJ artículo 194 y ss.)	Sujetos a mismos controles con régimen temporal. (Base: LOPJ artículos 184-192)	Controlados por JNJ y Oficina de Control Interno. (Base: Const. art. 150; LOMP artículos 69-70)	Sujetos al mismo régimen de control, con menor estabilidad. (Base: LOMP artículos 69-70)

Fuente: elaboración propia

b) Análisis de la Brecha

Según el cuadro N° 03 adjunto, existen brechas en los ingresos económicos y beneficios que perciben los jueces y fiscales y los jueces supernumerarios y fiscales provisionales.

Cuadro N° 03
Cuadro de brechas en los ingresos económicos y beneficios de jueces y fiscales

Concepto	JUECES			FISCALES		
	Juez Superior (% / S/)	Juez Especializado/Mi xto (% / S/)	Juez de Paz Letrado (% / S/)	Fiscal Superior/Adj. Supremo (% / S/)	Fiscal Provincial/Adj. Superior (% / S/)	Fiscal Adjunto Provincial (% / S/)
Bono jurisdiccional / función	22.22 % 1,000.00	0 % 0.00	0 % 0.00	22.22 % 1,000.00	0 % 0.00	0 % 0.00
Gastos operativos	34.95 % 3,868.69	46.54 % 4,509.59	40.33 % 2,331.83	34.95 % 3,868.69	46.54 % 4,509.59	40.33 % 2,331.83
Bonificación adicional	100 % 9,360.00	100 % 7,254.00	100 % 4,680.00	100 % 9,360.00	100 % 7,254.00	100 % 4,680.00
Incremento de bonificación	100 % 2,706.24	100 % 2,097.34	100 % 1,353.12	100 % 2,706.24	100 % 2,097.34	100 % 1,353.12
Aguinaldo	97.16 % 10,272.73	95.52 % 6,399.42	93.99 % 4,690.95	97.16 % 10,272.73	95.52 % 6,399.42	93.99 % 4,690.95
CTS anual	71.58 % 7,567.66	70.07 % 4,694.35	71.85 % 3,585.90	71.58 % 7,567.66	70.07 % 4,694.35	71.85 % 3,585.90

Fuente: información de DS N° 353-2019-EF, DS N° 402-2015-EF, DS N° 401-2015-EF, Ley N° 30125, DS N° 409-2017-EF, Ley N° 32164, Ley N° 29155, Ley N° 32199, DS 005-90-PCM, DS N° 087-2024-PCM

Según los diferentes conceptos de ingresos y beneficios económicos que reciben ambos grupos de jueces y fiscales, y de jueces supernumerarios y fiscales provisionales, se tienen:

- **Bono jurisdiccional/función fiscal:** la diferencia aparece en el nivel Superior de jueces y fiscales superiores, con una brecha de **22.2%**. La brecha es de **S/1000.00** soles, entre cada tipo de jueces y fiscales
- **Ingreso por Gastos operativos:** con un rango de brechas aproximadas entre **34.95% y 46.54 %** a favor de los jueces y fiscales titulares, según nivel. La brecha se encuentra entre **S/ 2,331.83 y S/ 4,509.59**, entre cada tipo de jueces y fiscales.
- **Ingreso por Bonificación adicional:** con una brecha de **100%** a favor de los jueces y fiscales titulares. La brecha se encuentra entre **S/ 4,680.00 y S/ 9,360.00**, entre cada tipo de jueces y fiscales.
- **Ingreso por Incremento de la bonificación jurisdiccional/función:** con una brecha de **100%** a favor de los jueces y fiscales titulares. La brecha se encuentra entre **S/ 1,353.12 y S/ 2,706.24**, entre cada tipo de jueces y fiscales.
- **Beneficios en aguinaldos:** con un rango de brecha entre **93.99% y 97.16%** a favor de los jueces y fiscales titulares. La brecha se encuentra entre **S/ 4,690.95 y S/ 10,272.73**, entre cada tipo de jueces y fiscales.
- **Beneficios en Compensación por Tiempo de Servicios - CTS:** con una brecha anual entre **70.07% y 71.85%** a favor de los jueces y fiscales titulares. La brecha se encuentra entre **S/ 4,694.35 y S/ 7,567.66**, entre cada tipo de jueces y fiscales.

Estas cifras confirman una desigualdad retributiva estructural sin sustento técnico ni jurídico, contraria a los principios de mérito, igualdad y jerarquía establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

c) Deficiente y desactualizada política de ingresos y beneficios, y de gestión de recursos

El hecho que exista una alta provisionalidad y supernumerariedad, la cual se evidencia cuando más del 50% de fiscales en el ministerio público son provisionales¹ y el 40% de jueces son supernumerarios², configura una

¹ https://elcomercio.pe/politica/justicia/justicia-y-provisionalidad-mas-del-50-de-fiscales-y-mas-de-del-30-de-jueces-no-son-titulares-junta-nacional-de-justicia-noticia/?utm_source=chatgpt.com

² https://lpderecho.pe/la-provisionalidad-de-jueces-y-fiscales-entre-la-crisis-y-la-conveniencia/?utm_source=chatgpt.com

deficiente política de gestión de los recursos. Esta situación configura un problema estructural, pues la inestabilidad propia de los cargos provisionales o supernumerarios afecta la continuidad y la seguridad en el ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal. No obstante, estos magistrados asumen las mismas competencias, cargas procesales y responsabilidades que los titulares, sin gozar de los mismos derechos ni condiciones de estabilidad.

En relación con los conceptos de ingresos y beneficios, a lo largo del tiempo se han emitido diversas normas aplicables a jueces y fiscales sin que se haya alcanzado una uniformización en los montos ni en la temporalidad de su aplicación para los magistrados titulares, supernumerarios o provisionales. Por ejemplo, la Ley N° 32164, que extendió la bonificación adicional mensual a los jueces titulares del Poder Judicial, reguló un único concepto de ingreso sin incluir inicialmente a los fiscales titulares ni a los magistrados designados en condición provisional o supernumeraria. Del mismo modo, el Decreto Supremo N° 353-2019-EF dispuso que los jueces supernumerarios y fiscales provisionales que no integran la carrera judicial o fiscal perciban una remuneración complementada con una bonificación por función jurisdiccional.

Estos antecedentes reflejan una política fragmentada, inequitativa y desactualizada en materia de ingresos y beneficios para los magistrados, que profundiza las brechas salariales y afecta los principios de igualdad, mérito y justicia remunerativa en el sistema judicial y fiscal.

d) Consecuencias de la problemática funcional y de ingresos y beneficios

La problemática expuesta en los apartados anteriores evidencia una afectación directa al principio de igualdad real entre los magistrados titulares y aquellos designados como jueces supernumerarios o fiscales provisionales. Aunque existen normas y proyectos que buscan aproximar la equidad en determinados conceptos remunerativos, persiste una brecha significativa en los ingresos y beneficios económicos de ambos grupos, especialmente en perjuicio de los magistrados no titulares.

La literatura especializada ha abordado las consecuencias de la discriminación salarial y su impacto en el trabajo decente dentro del sistema judicial³. Julca (2023) sostiene que, en cuanto a la discriminación

³https://repositorio.uap.edu.pe/jspui/bitstream/20.500.12990/13388/1/Tesis_discriminaci%C3%B3n_salarial_magistrados_supernumerarios_efectos_derecho_trabajo_docente_distrito_judicial_San%20Mart%C3%ADn.pdf

salarial, esta produce desmotivación y reducción de la productividad. Los magistrados supernumerarios, al recibir salarios menores o beneficios reducidos en comparación con los titulares, pueden experimentar **desmotivación y disminución de la productividad**. Esto afecta la calidad del servicio judicial y el acceso a una justicia imparcial. Asimismo, en cuanto a la **Desigualdad Económica y Social**, la disparidad salarial contribuye a la desigualdad económica y social entre los magistrados, lo que puede afectar el clima laboral y las relaciones interpersonales dentro del poder judicial.

En cuanto al trabajo decente, la desigualdad retributiva impacta negativamente en varios ámbitos:

- Acceso a la justicia: se menciona que la desigualdad salarial puede comprometer el acceso a una justicia eficaz y equitativa, afectando negativamente a los ciudadanos que dependen del sistema judicial para la resolución de conflictos.
- Cumplimiento de derechos laborales: el principio de trabajo decente incluye el derecho a una remuneración justa y equitativa, garantizando condiciones laborales dignas para todos los trabajadores. La discriminación salarial entre magistrados contradice este principio y puede llevar a conflictos laborales y problemas de ética judicial.
- Reformas legales y políticas: la persistencia de disparidades retributivas evidencia la necesidad de revisar y actualizar las políticas salariales en el Poder Judicial y el Ministerio Público, con el fin de eliminar disparidades injustificadas.
- Sensibilización y capacitación: resulta indispensable promover programas de formación continua en derechos laborales y ética judicial, orientados a consolidar una cultura institucional basada en la igualdad y el respeto mutuo.
- Diálogo social y negociación colectiva: el fortalecimiento del diálogo entre magistrados y autoridades judiciales puede contribuir a una solución estructural, equitativa y sostenible de las diferencias salariales.

En síntesis, la desigualdad remunerativa entre magistrados titulares y supernumerarios constituye un obstáculo estructural para alcanzar condiciones de trabajo decente y de igualdad de oportunidades dentro del sistema de justicia. Estas conclusiones resultan plenamente aplicables a los fiscales provisionales, quienes enfrentan una problemática equivalente. Por tanto, se hace necesaria la implementación de medidas legislativas y administrativas orientadas a garantizar la igualdad salarial y

un entorno laboral justo, digno y equitativo para todos los magistrados, cualquiera sea su régimen de designación.

4. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Del análisis expuesto en el punto 3 de la exposición de motivos, se concluye que resulta necesario implementar un proceso de reducción progresiva de la brecha de ingresos y beneficios económicos existente entre los magistrados titulares y aquellos que desempeñan funciones equivalentes bajo la condición de jueces supernumerarios o fiscales provisionales.

La propuesta normativa busca establecer las bases para una homologación gradual y equitativa de los ingresos y beneficios económicos, garantizando que quienes ejercen las mismas responsabilidades jurisdiccionales o fiscales perciban una retribución acorde con la naturaleza y exigencia de sus funciones.

a) Fundamentos de la propuesta

La desigualdad retributiva entre quienes ejercen las mismas funciones constituye una vulneración de la dignidad y la motivación del magistrado designado, generando además un escenario de vulnerabilidad institucional incompatible con el principio de independencia judicial y fiscal. Esta situación ha sido objeto de especial preocupación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), particularmente al abordar la problemática de la provisionalidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

En la Sentencia de 5 de agosto de 2025, emitida en el caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela⁴, la Corte IDH analizó las condiciones de jueces designados en calidad provisional, quienes fueron sometidos a remociones arbitrarias, sin estabilidad ni garantías suficientes, afectando directamente la independencia judicial. De dicho pronunciamiento se desprenden consideraciones relevantes que orientan el fundamento de la presente propuesta:

- Sobre la provisionalidad: esta no debe ser utilizada como mecanismo para remover funcionarios sin causa objetiva ni proceso debido. Debe

⁴ https://lpderecho.pe/estados-asegurar-jueces-provisorios-independientes-otorgarles-cierto-tipo-estabilidad-permanencia-cargo-provisionalidad-no-equivale-libre-remocion-apitz-barbera-y-otros-vs-venezuela/?utm_source=chatgpt.com

tener carácter excepcional y temporal, evitando su prolongación indefinida.

- Sobre la estabilidad y permanencia: el hecho de que un magistrado ostente un nombramiento provisional no implica la ausencia de garantías mínimas de estabilidad, necesarias para prevenir presiones indebidas o amenazas a su independencia.
- Sobre las garantías institucionales: los funcionarios provisionales deben gozar de las mismas garantías esenciales que los titulares, asegurando su desempeño independiente, la protección frente a remociones arbitrarias, la transparencia en su situación funcional y el acceso a procedimientos justos.
- Sobre el impacto en los justiciables: la falta de estabilidad o la precariedad funcional no sólo afecta al magistrado, sino también a los ciudadanos que acuden al sistema de justicia, pues puede menoscabar la imparcialidad, la confianza pública y la igualdad ante la ley.

De manera análoga, estas consideraciones resultan plenamente aplicables al ámbito del Ministerio Público, donde los fiscales provisionales enfrentan condiciones similares de inestabilidad e inequidad, afectando su autonomía funcional y el adecuado ejercicio de la acción penal en defensa de la legalidad y los derechos ciudadanos.

b) Propuesta de homologación

El Congreso de la República, durante el periodo legislativo 2024–2025, ha reconocido la necesidad de equiparar determinados componentes de ingresos y beneficios entre magistrados titulares. Ejemplo de ello son la Ley N° 32164, que amplía la bonificación adicional mensual a los jueces titulares del Poder Judicial, y la Ley N.º 32432, que extiende dicho beneficio a los fiscales titulares del Ministerio Público, garantizando así un trato equitativo entre ambas instituciones.

El siguiente paso lógico y constitucionalmente exigible, en virtud del principio de igualdad ante la ley, consiste en extender estos mismos criterios de homologación a los jueces supernumerarios y fiscales provisionales que desempeñan funciones equivalentes a las de sus pares titulares.

Esta extensión se plantea respetando la naturaleza jurídica de cada concepto remunerativo sea no remunerativo, no pensionable o no base de cálculo para compensación por tiempo de servicios (CTS), conforme lo establezcan las normas vigentes, así como la racionalidad presupuestaria, implementando la medida con cargo a los pliegos institucionales del Poder



Judicial y del Ministerio Público, y, de ser necesario, mediante etapas graduales de convergencia.

Los montos propuestos para la homologación de cada concepto de ingreso y beneficio correspondiente a los jueces supernumerarios y fiscales provisionales se detallan en los cuadros denominados “brecha”, incluidos en el Anexo N° 01 del presente documento.

5. Análisis del Marco Normativo

5.1 Antecedentes y marco normativo de los ingresos y beneficios del Ministerio Público y Poder Judicial

El marco jurídico que regula los ingresos y beneficios de jueces y fiscales en el Perú se encuentra sustentado en disposiciones constitucionales, leyes orgánicas y normas complementarias de carácter remunerativo. A continuación, se detallan los principales antecedentes normativos que fundamentan la presente propuesta:

a) Constitución Política del Perú (arts. 2, 24 y 26): Reconoce la protección de los derechos fundamentales, incluido el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, el derecho a una remuneración equitativa y los principios laborales de igualdad e irrenunciabilidad de derechos, que sustentan la exigencia de una retribución justa para magistrados y fiscales.

b) Ley N° 29277 – Ley de la Carrera Judicial: Garantiza la permanencia, el ingreso y el ascenso por mérito de los jueces, y regula los derechos y beneficios inherentes a la carrera judicial.

c) Decreto Supremo N° 017-93-JUS – TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Establece la organización, estructura y atribuciones del Poder Judicial, incluyendo disposiciones sobre los derechos, funciones y compensaciones de los magistrados dentro del régimen judicial.

d) Ley N° 30483 – Ley de la Carrera Fiscal: Regula el régimen de ingreso, permanencia y promoción de los fiscales, así como los derechos y beneficios vinculados al desarrollo de la carrera fiscal.

e) Decreto Legislativo N° 052 – Ley Orgánica del Ministerio Público: Regula la autonomía, estructura y funciones del Ministerio Público, constituyendo el marco orgánico que define su política remunerativa y las atribuciones para asignar beneficios a los fiscales.



- f) Ley N° 30125: Fija los parámetros de haberes y tramos para jueces, estableciendo fórmulas y porcentajes aplicables a las remuneraciones de los magistrados.
- g) Decreto Supremo N° 402-2015-EF: Aprueba un tramo de incremento progresivo de haberes para los jueces del Poder Judicial, incorporando anexos con montos y bonificaciones jurisdiccionales.
- h) Decreto Supremo N° 401-2015-EF: Aprueba un incremento equivalente de haberes para los fiscales del Ministerio Público, fijando remuneraciones y bonificaciones conforme a niveles jerárquicos.
- i) Decreto Supremo N° 409-2017-EF: Establece montos de asignación por gastos operativos para jueces supernumerarios y fiscales provisionales comprendidos en la carrera, fijando ese concepto específico.
- j) Decreto Supremo N° 353-2019-EF: Determina los montos de remuneración y bonificación por función jurisdiccional para jueces supernumerarios, extendiendo su alcance a quienes no se encuentran dentro de la carrera judicial.
- k) Decreto de Urgencia N° 114-2001: Dispone el reconocimiento de los “gastos operativos” como entrega dineraria destinada al ejercicio de funciones judiciales y fiscales, tradicionalmente considerada de naturaleza no remunerativa.
- l) Ley N° 32164: Establece una bonificación adicional mensual para jueces titulares del Poder Judicial, con montos diferenciados por niveles, reforzando la brecha existente entre titulares y no titulares.
- m) Decreto Supremo N° 087-2024-PCM: Fija la Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP) para el año fiscal 2025, parámetro base para el cálculo de bonificaciones y remuneraciones en el sector público.
- n) Ley N° 29155: Dispone el otorgamiento de aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad a los magistrados titulares, estableciendo beneficios extraordinarios para los jueces en actividad.
- o) Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa: Regula los derechos laborales del personal sujeto al régimen público 276,

incluyendo compensación por tiempo de servicios (CTS), vacaciones, estabilidad, remuneración y otros beneficios.

p) Decreto Supremo N° 005-90-PCM – Reglamento del Decreto Legislativo N° 276: Detalla los procedimientos y condiciones para la aplicación de los beneficios establecidos en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

q) Ley N° 32199: Introduce modificaciones laborales en el sector público, entre ellas los ajustes sobre edad máxima, cálculo de CTS y otras condiciones aplicables al personal bajo régimen público.

5.2 Jurisprudencia nacional e interamericana aplicable

La jurisprudencia nacional e interamericana ha reafirmado el principio de igualdad y no discriminación, estableciendo que a igual función corresponde igual trato, especialmente respecto de los componentes de ingresos y beneficios que garantizan el adecuado desempeño de las labores jurisdiccionales y fiscales. Solo una justificación objetiva, razonable y proporcional puede sustentar un trato diferenciado.

En ese sentido, se presentan los principales antecedentes que fortalecen la interpretación de igualdad sustantiva en los casos relacionados con conceptos remunerativos y beneficios, como los gastos operativos:

- Casación N° 5493-2015 – Corte Suprema de Justicia (Moquegua): La Corte Suprema reconoció que, en aplicación del principio de igualdad y no discriminación, los gastos operativos regulados por el Decreto de Urgencia N° 114-2001 deben abonarse en el mismo monto tanto a magistrados titulares como a provisionales que desempeñan el mismo cargo efectivo, al no existir una razón objetiva que justifique un trato diferenciado⁵.
- Expediente N° 1875-2004-AA/TC – Tribunal Constitucional: Si bien el Tribunal Constitucional declaró improcedente la acción de amparo interpuesta por magistrados provisionales y suplentes que solicitaban acceder a los gastos operativos otorgados solo a los titulares, reconoció la existencia de una “omisión relativa” en el Decreto de Urgencia N° 114-2001, al excluir sin justificación objetiva a los magistrados provisionales. En consecuencia, exhortó al Poder Ejecutivo a incluirlos en el beneficio, en observancia del principio de igualdad y no discriminación⁶.

⁵ https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/Casaci%C3%B3n-5493-2015-Moquegua-Magistrados-titulares-y-provisionales-tienen-derecho-al-mismo-monto-por-gastos-operativos-legis.pe_.pdf

⁶ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01875-2004-AA.html>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Casa Nina vs. Perú (Sentencia del 24 de noviembre de 2020): En este caso, referido a la destitución arbitraria de un fiscal provisional, la Corte Interamericana concluyó que el Estado peruano vulneró los derechos al trabajo, a la estabilidad laboral y al acceso a ingresos y beneficios económicos. La Corte determinó que la exclusión de los fiscales provisionales respecto de las garantías y condiciones de los titulares constituyó un acto de discriminación injustificada, y ordenó al Estado adecuar su normativa interna para reconocer a los fiscales provisionales los mismos derechos laborales y económicos que a los titulares⁷.

En síntesis, la jurisprudencia nacional e interamericana citada establece de manera uniforme que las diferencias en la forma de designación o en la temporalidad del cargo no pueden justificar un trato desigual cuando se ejerce la misma función y responsabilidad pública. Por tanto, resulta constitucional y convencionalmente exigible que los jueces supernumerarios y fiscales provisionales perciban los mismos ingresos y beneficios que sus pares titulares, en los términos y condiciones que correspondan a cada nivel jurisdiccional o fiscal. Esta homologación no solo garantiza la coherencia del ordenamiento jurídico interno con los estándares interamericanos, sino que también refuerza los valores de equidad, mérito y respeto a la dignidad de la función judicial y fiscal.

II. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa es compatible con el ordenamiento jurídico nacional, ya que se encuentra alineado con los principios constitucionales y no contraviene ninguna disposición legal vigente. En particular, se sustenta en el inciso 1 del artículo 26 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, el cual debe regir toda relación laboral en el ámbito público o privado.

Respecto al posible impacto económico de la propuesta, podría interpretarse que la homologación de ingresos y beneficios económicos podría entrar en tensión con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas presentar iniciativas para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo relativo a su propio presupuesto. No obstante, el Tribunal Constitucional ha establecido, mediante reiterada jurisprudencia, que esta prohibición no es absoluta y que el Congreso puede promover iniciativas con incidencia

⁷ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/12/CORTE-INTERAMERICANA-DE-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

presupuestal siempre que cumplan determinadas condiciones vinculadas a la protección de derechos fundamentales y a la planificación progresiva del gasto.

En tal sentido, en la Sentencia del Expediente N° 00018-2021-PI/TC (Ley N° 984-2021), el Tribunal Constitucional precisó que el Congreso puede promover leyes que generen obligaciones o gastos futuros, siempre que dichos gastos se ejecuten de manera gradual y programada, dentro del marco del presupuesto público vigente. Del mismo modo, en la sentencia referida a la Ley N° 31125⁸, el Tribunal reafirmó que, aunque el Congreso no puede establecer gastos inmediatos sin fuente presupuestal dentro del ejercicio fiscal, sí puede disponer obligaciones de cumplimiento progresivo. Finalmente, en el Expediente N° 00016-2020-AI/TC, se interpretó que la prohibición de iniciativa de gasto no impide al Congreso aprobar leyes que eventualmente generen gasto, siempre que sea el Poder Ejecutivo quien determine su incorporación en el presupuesto general del Estado.

De la jurisprudencia señalada se desprende que, si bien la homologación de ingresos y beneficios podría implicar un impacto presupuestal, el Tribunal Constitucional ha precisado que las leyes con incidencia en el gasto deben:

- Respetar el principio de anualidad presupuestaria;
- No imponer gasto inmediato sin fuente de financiamiento; y
- Ejecutarse de manera gradual y progresiva, conforme a la disponibilidad de recursos.

Asimismo, el Tribunal ha subrayado que el respeto al principio de progresividad de los derechos sociales debe guiar la implementación de toda medida que implique gasto, recordando que la garantía de los derechos fundamentales especialmente los sociales, como el trabajo, la salud o la educación no puede postergarse indefinidamente por razones presupuestarias. En consecuencia, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso deben priorizar su cumplimiento dentro de un marco constitucional y financiero sostenible.

Por tanto, el presente proyecto de ley, si bien tiene un efecto presupuestal, ha sido formulado conforme a los criterios de progresividad, racionalidad y sostenibilidad financiera, previendo que su ejecución se realice con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público. De esta manera, se garantiza el respeto a los derechos laborales y económicos reconocidos en la Constitución y en la jurisprudencia nacional e internacional, sin transgredir las normas de disciplina fiscal ni los principios presupuestarios que rigen la gestión pública.

⁸ https://www.gob.pe/institucion/tc/noticias/672651-tribunal-constitucional-respeto-los-principios-constitucionales-de-la-hacienda-publica-y-la-garantia-de-los-derechos-fundamentales?utm_source=chatgpt.com

III. Análisis costo-beneficio

El presente Proyecto de Ley no genera gastos adicionales al erario nacional, por cuanto su implementación se plantea de manera gradual y progresiva, siendo financiada con cargo al presupuesto institucional y los saldos presupuestales del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Asimismo, la iniciativa no modifica la naturaleza jurídica de los conceptos económicos existentes, respetando las disposiciones de las normas de creación correspondientes, en cuanto a su carácter remunerativo, no remunerativo, pensionable o no pensionable.

La propuesta legislativa dispone la homologación de los ingresos y beneficios económicos de los jueces supernumerarios y fiscales provisionales con los de sus pares titulares del mismo nivel, preservando la legalidad y racionalidad de cada concepto. Esta medida no solo permitirá reducir las brechas de inequidad, sino que también contribuirá a optimizar la eficiencia del gasto público y fortalecer la administración de justicia.

En esa línea, se identifican los siguientes beneficios esperados:

- a) Equidad y dignidad en el servicio público: La homologación contribuye a garantizar la igualdad de trato y condiciones entre magistrados que ejercen las mismas funciones, conforme a los estándares interamericanos sobre independencia judicial y condiciones laborales dignas, reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su jurisprudencia sobre la provisionalidad y la estabilidad en el cargo.
- b) Continuidad y calidad del servicio jurisdiccional y fiscal: Un esquema de compensaciones más equitativo fortalece la motivación y productividad institucional, garantizando una tutela jurisdiccional efectiva y una persecución penal más eficiente, en beneficio de la ciudadanía.
- c) Independencia judicial y fiscal reforzada: La reducción de la precariedad económica y funcional en los cargos designados disminuye los factores de vulnerabilidad que pueden afectar la autonomía e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional o fiscal.
- d) Retención del talento y previsibilidad administrativa: La equiparación progresiva de beneficios fomenta un clima institucional de reconocimiento y estabilidad, reduciendo la rotación de personal y consolidando una carrera judicial y fiscal más atractiva, profesional y predecible.

En consecuencia, el costo fiscal de la medida es neutral a corto plazo y sostenible en el mediano plazo, dado que su financiamiento se efectuará dentro de los límites del presupuesto institucional vigente. El beneficio social, institucional y económico derivado de la homologación supera ampliamente cualquier eventual carga presupuestal, al traducirse en mayor equidad, eficiencia y legitimidad del sistema de justicia.

IV. Vinculación del proyecto con el Acuerdo Nacional

El proyecto se alinea con los compromisos de las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Política de Estado N° 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

Política de Estado N° 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Con este objetivo el Estado: (...) (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos (...)

Política de Estado N° 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Con este objetivo el Estado: (...) (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles. (...)