

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones que cuenten con contrato a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, que regula la contratación administrativa de servicios (CAS).

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La ley es aplicable a los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones que, al momento de su publicación, mantengan vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.

Artículo 3.- Requisitos para la incorporación

Los requisitos para la incorporación en el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones contratados a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, son los siguientes:

- a) Contar, a la fecha de publicación de la presente ley, con contrato vigente bajo la modalidad del régimen laboral del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, a plazo indeterminado.
- b) Haber ingresado al Jurado Nacional de Elecciones mediante concurso público de méritos bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS).
- c) No registrar dos o más sanciones disciplinarias firmes en su legajo funcional.

Artículo 4. Plazo para la incorporación

El Jurado Nacional de Elecciones tiene un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para incorporar de manera progresiva bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, a los trabajadores que a la fecha de publicación de la presente ley se encuentren laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 3.

Artículo 5. Financiamiento

5.1. La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 dispuesta por la presente ley se financia íntegramente con cargo al presupuesto institucional del Jurado Nacional de Elecciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La entidad queda autorizada a realizar las modificaciones presupuestarias y administrativas que resulten necesarias dentro de su marco financiero institucional.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

5.2. Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a efectuar el estudio técnico correspondiente, a fin de que la ejecución de la presente ley se atienda con los recursos directamente recaudados por el Jurado Nacional de Elecciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Normas complementarias.

El Jurado Nacional de Elecciones en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo que no exceda de sesenta días hábiles posteriores a la publicación de la presente ley, emite las normas y los lineamientos complementarios necesarios para su implementación.

SEGUNDA. Implementación de la Ley

El Jurado Nacional de Elecciones, mediante disposición administrativa interna, establece el procedimiento de planificación e implementación de la incorporación dispuesta en la presente ley, así como la designación de una comisión que, con la participación de los representantes de los trabajadores en condición de veedores, garantice la transparencia y el cumplimiento de la normativa. Asimismo, actualiza sus instrumentos de gestión, como el Cuadro para Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal, con el fin de incluir los cargos o posiciones requeridos para implementar lo dispuesto en la presente ley. La información correspondiente se registra en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), conforme a la normativa vigente.

TERCERA. Exoneración

Se exonera al Jurado Nacional de Elecciones de lo dispuesto en la en los artículos 6, 8 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

CUARTA. Incorporación en el régimen laboral de la actividad privada

Los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, a plazo indeterminado, se incorporan al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, quedan sujetos al régimen laboral de la actividad privada y cuentan con la debida protección contra el despido injustificado o término de contrato. Asimismo, se reconoce el tiempo laborado bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios exclusivamente para efectos del cómputo de antigüedad y beneficios derivados del Decreto Legislativo 728, sin que ello implique el reconocimiento de derechos retroactivos adicionales.



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

QUINTA. Vigencia y ejecución

Desde la entrada en vigor de la presente ley, el Jurado Nacional de Elecciones tiene un plazo de un (1) año a fin de realizar las acciones necesarias para ejecutar las incorporaciones Conforme a lo dispuesto en esta ley.

Lima, diciembre 2025

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La Constitución Política del Perú reconoce el trabajo como un derecho fundamental y garantiza el principio de igualdad y no discriminación, conforme a los artículos 2 incisos 2 y 15. Dichos principios se encuentran además respaldados por instrumentos internacionales como el Convenio N.º 111 de la OIT, que obliga a los Estados a prevenir prácticas discriminatorias en el empleo y la ocupación.

En el mismo sentido, los artículos 22 al 29 de la Constitución desarrollan los derechos y garantías laborales, mientras que los artículos 39 al 42 regulan la función pública bajo estándares de dignidad, estabilidad y mérito.

No obstante, la estructura laboral del Estado ha atravesado un largo proceso de precarización. Tras la crisis económica e institucional de inicios de la década de 1990, se generalizó en la administración pública el uso de modalidades contractuales carentes de derechos, como los Servicios No Personales. Esta situación motivó la creación del Decreto Legislativo 1057, que instituyó el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) como un régimen excepcional y transitorio destinado a atender necesidades urgentes de personal. Sin embargo, con el paso de los años, el régimen CAS terminó asumiendo tareas permanentes, reproduciendo inequidades frente a otros regímenes del Estado. En respuesta a estas brechas, la Ley 29849 dispuso la eliminación progresiva del régimen CAS y reconoció un conjunto de derechos mínimos, sin lograr erradicar completamente la diferenciación estructural entre servidores que realizan funciones equivalentes. Posteriormente, la Ley 31131 buscó cerrar estas brechas e incorporar mayores derechos; no obstante, varios de sus artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, manteniéndose un escenario en el cual numerosos trabajadores CAS, pese a contar con vínculo indeterminado y haber ingresado por concurso público, continúan sin acceder a beneficios propios de los regímenes estables del Estado, como lo es el Decreto Legislativo 728.

Al respecto, el régimen regulado por el Decreto Legislativo 728 constituye un marco que reconoce plenamente derechos como compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, vacaciones, asignación familiar, escolaridad, ESSALUD, bonificaciones extras, protección frente al despido arbitrario, libertad sindical y una estabilidad acorde con el mandato constitucional.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como institución encargada de impartir justicia electoral, fiscalizar la legalidad de los procesos electorales y garantizar la plena expresión de la voluntad ciudadana, cumple un rol que trasciende coyunturas políticas y gobiernos de turno. Su labor permanente exige una

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

estructura institucional altamente especializada, con servidores que dominen no solo la normativa electoral, sino también la jurisprudencia, la administración de justicia en materia electoral, la gestión de procesos y la atención de controversias complejas en plazos extremadamente reducidos. El JNE opera de manera continua, incluso fuera de los periodos electorales, y requiere una planta laboral estable y profesionalizada que asegure la continuidad técnica y la memoria institucional que demanda un sistema democrático moderno.

Para cumplir estas funciones de naturaleza crítica y permanente, que abarcan desde la resolución de controversias electorales hasta la fiscalización de organizaciones políticas, la supervisión de las elecciones primarias, la inscripción y administración del Registro de Organizaciones Políticas, la educación electoral y la producción normativa especializada; el JNE requiere una planta laboral sólida, estable, profesionalizada y altamente especializada, que cuenten con un marco laboral que garantice estabilidad, igualdad de derechos y condiciones que permitan el adecuado cumplimiento de tan altas responsabilidades, pues las labores electorales no se reducen al periodo de votación, sino que constituyen un trabajo permanente, complejo y altamente sensible para la gobernabilidad del país.

En ese marco, es importante destacar que el presente proyecto de ley busca regularizar la situación de 96 trabajadores CAS a plazo indeterminado que, pese a formar parte esencial del funcionamiento del JNE, aún se encuentran en condiciones laborales desiguales. Estos servidores representan el núcleo técnico-operativo de la institución: profesionales con amplia experiencia acumulada a lo largo de distintos procesos electorales, quienes han desempeñado sus funciones durante más de cinco y hasta más de diez años de manera ininterrumpida. Son trabajadores que han acompañado diversas conformaciones del Pleno del JNE, aportando la memoria técnica necesaria para asegurar continuidad institucional aun cuando varían los magistrados, los criterios jurisprudenciales o las exigencias del contexto político.

Su labor no se limita a un horario administrativo: son ellos quienes enfrentan jornadas de trabajo de 24 horas continuas durante procesos electorales, quienes atienden en tiempo real las impugnaciones, fiscalizaciones, tachas, nulidades y controversias que definen autoridades en todo el país. Han sostenido procesos en situaciones excepcionales, como las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, y han garantizado que, aun en escenarios de crisis política, el sistema electoral continúe funcionando con solvencia y legitimidad. Esta experiencia especializada no puede improvisarse ni reemplazarse de un día para otro; constituye un patrimonio técnico del Estado que merece ser protegido y fortalecido mediante un régimen laboral que reconozca su estabilidad, su aporte acumulado y la trascendencia de su función.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

En ese sentido, resulta imperativo corregir las desigualdades estructurales que actualmente afectan al personal CAS del Jurado Nacional de Elecciones, quienes, pese a desempeñar funciones idénticas a las de los trabajadores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N728 —incluyendo labores técnicas, jurisdiccionales, administrativas y de alta especialización— no acceden a beneficios esenciales como compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones ni bonificaciones, generándose una brecha arbitraria e injustificada al interior de la institución.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica y técnica, esta diferenciación carece de sustento constitucional, pues contradice el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, reconocido en los artículos 2 y 26 de la Constitución, así como los estándares internacionales que obligan al Estado a garantizar la progresividad y la vigencia efectiva de los derechos laborales. El Tribunal Constitucional ha precisado que la igualdad exige no solo un trato equivalente ante la ley, sino también en el ejercicio real y cotidiano de las relaciones laborales, prohibiéndose mantener distinciones injustificadas entre trabajadores que realizan funciones comparables (Exp. N.º 0008-2005-PI/TC).

En el caso del JNE, la permanencia de estas brechas contractuales ha derivado en un clima organizacional frágil, marcado por la fragmentación normativa y por condiciones laborales desiguales que, lejos de fortalecer la institucionalidad, erosionan la cohesión interna, afectan la continuidad del conocimiento especializado y generan un comprensible nivel de desmotivación entre el personal. Esta situación resulta especialmente preocupante tratándose de un organismo constitucional autónomo cuya misión exige estabilidad, alta especialización y un desempeño técnico uniforme para garantizar la legalidad y transparencia de los procesos electorales en el país.

Por lo que, resulta indispensable destacar que la presente propuesta legislativa no busca generar un impacto masivo en la estructura del empleo público ni supone una carga significativa para el Estado. Muy por el contrario, el universo de trabajadores comprendidos asciende únicamente a 96 servidores CAS a plazo indeterminado en todo el país, cifra sustancialmente menor en comparación con otras entidades que ya han sido autorizadas mediante ley a incorporarse al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, como el Poder Judicial y la SUNARP y otras entidades que cuentan con votación favorable como es el caso de Migraciones y el Ministerio Público, cuyos procesos involucran a miles de trabajadores y generan efectos presupuestales considerablemente superiores.

En el caso del JNE, la reducción numérica no solo hace viable la medida, sino que la vuelve especialmente razonable, proporcional y determinada, pues se trata de un grupo reducido de servidores que, pese a desarrollar funciones permanentes e idénticas a las desempeñadas por trabajadores bajo el régimen

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

728, continúan sujetos a una modalidad contractual desigual, transitoria y sin acceso pleno a los derechos laborales esenciales, que evidencia una asimetría injustificada al interior del propio organismo, donde servidores que realizan las mismas labores, bajo los mismos niveles de responsabilidad, exigencia, mérito y competencia técnica, no acceden a las mismas condiciones laborales. La diferencia radica únicamente en el régimen contractual, no en las tareas desempeñadas, la formación profesional, la experiencia acumulada, la dedicación institucional ni el aporte real al funcionamiento del sistema electoral.

Por ello, la incorporación de este reducido grupo de 96 trabajadores al régimen 728 constituye una medida de justicia elemental y una acción de alineamiento institucional que fortalece la igualdad interna, corrige brechas históricas y permite consolidar un servicio civil más profesional, motivado y coherente con los estándares constitucionales de no discriminación, equidad y progresividad de derechos.

El impacto de esta desigualdad adquiere mayor relevancia considerando que el año 2026 será uno de los más exigentes para el sistema electoral peruano en las últimas décadas. Ese año el país desarrollará simultáneamente las Elecciones Generales —que incluirán por primera vez, tras la reforma constitucional, la elección de diputados y senadores— y las Elecciones Regionales y Municipales 2026, configurando un escenario de máxima complejidad operativa.

La coexistencia de ambos procesos supone para el Jurado Nacional de Elecciones su pico institucional más alto del quinquenio, dada la multiplicación de funciones vinculadas a la fiscalización de hojas de vida, evaluación de tachas y apelaciones, asignación de regidurías, inscripción y verificación de listas, fiscalización posterior, supervisión de consultas populares, emisión de resoluciones jurisdiccionales y administrativas, soporte a los Jurados Electorales Especiales, la administración del Registro de Organizaciones Políticas y la atención permanente a la ciudadanía y a los medios de comunicación constituyen solo algunas de las funciones que alcanzarán su punto más alto de intensidad y sensibilidad institucional.

En un escenario de tal magnitud, el JNE no actúa como un órgano eventual o de intervención esporádica, sino como una institución decisiva, permanente y estratégicamente determinante para la protección del orden constitucional y la garantía de la voluntad popular. La simultaneidad de los dos procesos electorales convierte al año 2026 en un momento crítico en el que se exige el máximo nivel de continuidad técnica, estabilidad laboral, profesionalización y memoria institucional. Por ello, cobra especial importancia atender la situación del personal CAS a plazo indeterminado que sostiene buena parte de estas funciones especializadas. Su incorporación al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 no solo corrige una situación de inequidad interna, sino que fortalece la

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

capacidad operativa del organismo, asegura la permanencia del conocimiento experto y consolida las condiciones institucionales necesarias para afrontar con solvencia un año electoral de alta complejidad y profunda trascendencia democrática.

En materia de financiamiento, resulta indispensable destacar que la presente iniciativa legislativa no genera impacto fiscal alguno para el Estado, puesto que la incorporación progresiva de los 96 trabajadores CAS indeterminados del JNE, que se realizará dentro del plazo máximo de un año (año 2026), se ejecutará íntegramente con cargo a los recursos directamente recaudados por el propio JNE, sin requerir transferencias, ampliaciones presupuestales ni asignaciones adicionales del Tesoro Público. Esta característica convierte a la propuesta en una medida responsable, autosostenible y plenamente alineada con las reglas de disciplina fiscal.

La viabilidad financiera de la propuesta se encuentra plenamente respaldada por la reciente Ley N.º 32433, publicada el 10 de septiembre de 2025, que establece que, a partir del 1 de enero de 2026, los recursos directamente recaudados por el Jurado Nacional de Elecciones retornan íntegramente a su propio pliego presupuestal. Esta modificación elimina las restricciones vigentes en ejercicios anteriores y permite al JNE disponer plenamente de sus ingresos por tasas, multas electorales y otros conceptos institucionales, asegurando una fuente permanente y suficiente de financiamiento para la implementación de la presente ley. En consecuencia, la incorporación de los 96 trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 cuenta con respaldo financiero inmediato, seguro y libre de cualquier impacto sobre el Tesoro Público.

Respecto a ello, se debe tener en cuenta que la capacidad recaudatoria del JNE, solo hasta el mes de octubre de 2025, asciende a S/ 11,960,967.46 en recursos ordinarios provenientes de tasas administrativas, multas electorales y otros ingresos institucionales, conforme se aprecia en el reporte oficial de captación de ingresos, esta cifra supera ampliamente el costo anual estimado para cubrir la homologación laboral del personal, que asciende a aproximadamente S/ 6,923,232.46, de acuerdo con la proyección institucional efectuada por categorías remunerativas.

De este modo, menos del 60% de lo recaudado resulta suficiente para financiar toda la implementación del régimen 728 para los 96 trabajadores, lo que evidencia que el proceso es plenamente sostenible sin afectar otras obligaciones institucionales, a diferencia de propuestas similares aprobadas en otras entidades públicas cuyos procesos comprometieron a miles de trabajadores con elevados costos de implementación, el caso del JNE presenta una dimensión excepcionalmente reducida, pues solo comprende a 96 servidores a nivel nacional. Esta magnitud no solo facilita un financiamiento directo y sin riesgos fiscales, sino que permite una implementación rápida, ordenada y técnicamente

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

administrable, sin generar carga presupuestal, sin presionar el gasto corriente del Estado y sin ocasionar distorsiones en la estructura remunerativa del sector público.

A continuación, se puede apreciar el costo de la incorporación de los trabajadores CAS al DL 728 del JNE:

Propuesta paso a 728 según categoría					
Categoría	Cantidad	Mensual	Anual	Costo Actual	Costo por cubrir
Técnico B	7	38,416.88	461,002.50		
Técnico A	19	142,464.38	1,709,572.50		
Profesional B	44	536,277.50	6,435,330.00		
Profesional A	26	403,991.25	4,847,895.00		
TOTAL	96	1,121,150.00	13,453,800.00	6,530,567.54	6,923,232.46

Fuente: JNE

Propuesta paso a 728 según rubro de Planilla				
Descripción	Mensual	Anual	Costo Actual	Costo por cubrir
Remuneración	827,500.00	9,930,000.00		
Gratificación	139,556.67	1,674,680.00		
CTS	69,778.33	837,340.00		
EsSalud	74,475.00	893,700.00		
Asignación Familiar	9,840.00	118,080.00		
Escolaridad	-	-		
Bonos	-	-		
TOTAL	1,121,150.00	13,453,800.00	6,530,567.54	6,923,232.46

Fuente: JNE

Además, el proyecto autoriza al JNE a efectuar las adecuaciones administrativas internas necesarias, entre ellas, la actualización del Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y el registro correspondiente en el AIRHSP, dentro de su propio marco organizacional, garantizando el cumplimiento estricto de los sistemas administrativos de gestión pública.

En conjunto, la presente propuesta legislativa asegura una transición financieramente responsable, jurídicamente sólida y administrativamente viable, que fortalece la institucionalidad del JNE, reconoce el aporte especializado de un grupo reducido pero fundamental de trabajadores y consolida un régimen

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

laboral acorde con los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y progresividad de derechos. Se trata de una medida de justicia laboral que el propio JNE está plenamente en capacidad de financiar, sin afectar las finanzas del Estado y generando un impacto positivo en la estabilidad, profesionalización y eficiencia del sistema electoral peruano.

En suma, la presente iniciativa se encuentra plenamente respaldada por el artículo 102 de la Constitución, que habilita al Congreso a legislar sobre la organización del Estado, la función pública y los derechos laborales de los servidores públicos. A ello se añade la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, que ha señalado que la permanencia del régimen CAS en funciones estructurales constituye una forma de precarización incompatible con los principios de igualdad, razonabilidad y progresividad de derechos.

En ese marco, la incorporación progresiva de los 96 trabajadores CAS indeterminados del JNE, que se realizará en el plazo máximo de un año (2026), al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 no solo es jurídicamente viable, sino constitucionalmente exigible para garantizar condiciones laborales equitativas en un organismo esencial para la democracia, teniendo en cuenta además, la proximidad del año electoral 2026 que comprende Elecciones Generales y las Elecciones Regionales y Municipales, que exigen un JNE fortalecido, con continuidad técnica y estabilidad en su personal clave.

Por todo lo expuesto, la presente iniciativa constituye una medida de corrección histórica y un acto de justicia laboral largamente postergado, plenamente coherente con los mandatos constitucionales de igualdad, razonabilidad y progresividad de derechos. Se trata de una decisión fiscalmente responsable - al financiarse íntegramente con recursos directamente recaudados por el Jurado Nacional de Elecciones, sin generar impacto alguno sobre el Tesoro Público - y, al mismo tiempo, un paso imprescindible para fortalecer la estabilidad institucional, la continuidad técnica y la eficiencia operativa del sistema electoral peruano. Su aprobación permitirá consolidar un cuerpo profesional altamente especializado, reafirmando la legitimidad del JNE y la confianza ciudadana en la administración de justicia electoral.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se inserta en un marco normativo que reconoce la coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector público, entre ellos el Decreto Legislativo N.º 1057, que regula la Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Si bien este régimen fue concebido como temporal y excepcional, en la práctica ha sido utilizado de manera extensiva para cubrir funciones permanentes, generando inequidades frente a otros regímenes que ofrecen mayores garantías de estabilidad y protección laboral. Este problema estructural motivó la aprobación de la Ley N.º 29849, que dispuso la eliminación

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

progresiva del CAS, así como la aprobación de la Ley N.º 31131, que reiteró la necesidad de cerrar brechas laborales en el Estado y avanzar hacia un empleo público más justo, digno y libre de discriminaciones.

En esa línea, el Decreto Legislativo 728, marco regulatorio del régimen laboral privado aplicable en el sector público, reconoce plenamente derechos esenciales como compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones, protección frente al despido arbitrario, asignación familiar y libertad sindical, resultando jurídicamente más adecuado para quienes desempeñan funciones permanentes. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha confirmado que la permanencia del régimen CAS en labores de carácter estructural constituye una forma de precarización incompatible con los principios constitucionales de igualdad, estabilidad y razonabilidad, imponiendo al legislador el deber de corregir estas situaciones cuando afectan la eficacia de funciones esenciales del Estado.

En este contexto, la implementación de la presente ley producirá efectos jurídicos y administrativos relevantes en el Jurado Nacional de Elecciones, al disponer la incorporación de los trabajadores CAS a plazo indeterminado al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Esta transición permitirá reconocer derechos laborales plenos —CTS, gratificaciones, protección frente al despido arbitrario, entre otros- asegurando que el tiempo laborado bajo el régimen CAS se compute exclusivamente para la antigüedad, preservando así la sostenibilidad financiera institucional.

Desde una perspectiva administrativa, la propuesta demandará adecuaciones internas en los instrumentos de gestión del personal del JNE, tales como la actualización del Cuadro para Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y el registro correspondiente en el AIRHSP, todo ello dentro del marco de los sistemas administrativos del Estado. Estas acciones, sin embargo, no modifican ninguna norma de carácter general, sino que se limitan a armonizar la situación real de los servidores con un régimen laboral adecuado para sus funciones permanentes.

Asimismo, la presente iniciativa mantiene plena coherencia con la legislación vigente al establecer una implementación financieramente sostenible, puesto que su ejecución se realizará exclusivamente con recursos directamente recaudados por el JNE, sin requerir ampliaciones presupuestales, transferencias adicionales ni afectación al Tesoro Público. La magnitud reducida del universo de beneficiarios —96 trabajadores CAS indeterminados— garantiza que el efecto presupuestal sea mínimo, controlado y administrativamente viable.

En conjunto, la norma fortalece la institucionalidad del Jurado Nacional de Elecciones, consolida un cuerpo laboral altamente especializado y reduce las brechas contractuales internas, sin alterar la estructura general del régimen

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

laboral público. Asimismo, contribuye al cumplimiento del mandato constitucional de progresividad de derechos, especialmente relevante en el contexto del proceso electoral 2026, que demanda continuidad técnica, estabilidad y profesionalización en un órgano esencial para la democracia peruana.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa que propone la incorporación de los 96 trabajadores CAS a plazo indeterminado del Jurado Nacional de Elecciones (al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 evidencia una relación costo-beneficio altamente favorable para la institución y el Estado peruano.

3.1. Costo de implementación:

De acuerdo con el cuadro oficial de proyección institucional (Resumen Propuesta 728 – JNE), el costo anual total para financiar la equiparación remunerativa del personal comprendido se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Propuesta paso a 728 según categoría					
Categoría	Cantidad	Mensual	Anual	Costo Actual	Costo por cubrir
Técnico B	7	38,416.88	461,002.50		
Técnico A	19	142,464.38	1,709,572.50		
Profesional B	44	536,277.50	6,435,330.00		
Profesional A	26	403,991.25	4,847,895.00		
TOTAL	96	1,121,150.00	13,453,800.00	6,530,567.54	6,923,232.46

Fuente: JNE

- Costo actual del personal CAS:
S/ 6,530,567.54
- Costo anual bajo régimen 728:
S/ 13,453,800.00
- Diferencia por cubrir (costo real de la implementación):
S/ 6,923,232.46

Este monto incluye los beneficios laborales propios del régimen privado: CTS, gratificaciones, escolaridad, asignación familiar, Bonificación por Democracia Interna, Essalud y demás componentes establecidos en la normativa vigente.

3.2. Capacidad financiera del JNE:

El financiamiento se realizará exclusivamente con cargo a los recursos directamente recaudados del propio JNE, sin generar impacto alguno en el Tesoro Público. Conforme al reporte oficial de captación de ingresos al mes de octubre 2025, el JNE ha recaudado. El monto se puede extraer del cuadro siguiente:

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

PLIEGO 031 JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

CAPTACIÓN DE INGRESOS VS. MARCO AL MES DE OCTUBRE 2025

FUENTE DE FINANCIAMIENTO: RECURSOS ORDINARIOS

DENOMINACIÓN		CAPTACIÓN DE INGRESOS AL MES DE OCTUBRE 2025
RECURSOS ORDINARIOS		11,960,967.46
1.3	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS	962,851.10
1.3.1	Venta De Bienes	196.60
1.3.1 5.1	Venta de Productos de Educación	196.60
1.3.1 5.1 1	Venta de Publicaciones (Libros, Boletines, Folletos, Videos y Otros)	196.60
1.3.2	Derechos y Tasas Administrativas	936,658.28
1.3.2 1.1	Registros y Licencias	894,811.32
1.3.2 1.1 2	Tasas Registrales	894,811.32
1.3.2 2.1	Derechos Administrativos Judiciales	41,846.96
1.3.2 2.1 1	Recursos Judiciales (Impugnativos, Queja, Nulidad, Casación y Otros)	41,044.46
1.3.2 2.1 2	Trámites Judiciales	802.50
1.3.3	Venta de Servicios	25,996.22
1.3.3 3.1	Servicios Educativos	24,938.24
1.3.3 3.1 2	Servicio de Capacitación	24,938.24
1.3.3 9.2	Otros Ingresos por Prestación de Servicios	1,057.98
1.3.3 9.2 25	Suministro y Acceso a la Información	1,057.98
1.5	OTROS INGRESOS	10,998,116.36
1.5.1	Rentas de la Propiedad	2,035.45
1.5.1 1.3	Diferencial Cambiario	-65.06
1.5.1 1.3 99	Otros	-65.06
1.5.1 1.4	Otros Intereses	2,100.51
1.5.1 1.4 99	Otros Intereses	2,100.51
1.5.2	Multas y Sanciones No Tributarias	10,266,550.18
1.5.2 1.1	De Administración General	66,543.42
1.5.2 1.1 1	De Administración General	66,543.42
1.5.2 1.4	Electorales	10,185,375.43
1.5.2 1.4 1	Multas Electorales	10,185,375.43
1.5.2 2.1	Sanciones Administrativas	14,631.33
1.5.2 2.1 1	Sanciones de Administración General	4,657.32
1.5.2 2.1 2	Intereses por Sanciones	9,974.01
1.5.5	Ingresos Diversos	729,530.73
1.5.5 1.4	Otros Ingresos Diversos	729,530.73
1.5.5 1.4 1	Indemnizaciones de Seguros	1,302.09
1.5.5 1.4 2	Ingresos por Costas Procesales	607,206.00
1.5.5 1.4 9	Reparaciones Civiles	126,156.35
1.5.5 1.4 12	Devolución de otros ingresos del Tesoro Público	-29,343.17
1.5.5 1.4 99	Otros Ingresos Diversos	24,209.46
TOTAL		11,960,967.46

Fuente: SIAF

Conforme lo establece el Texto Único Ordenado de la Ley 27806 - "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", aprobado con Decreto Supremo N.º 063-2010-PCM, y a lo establecido en la Resolución Directoral N.º 011-2021-JUS/DGTAIPD en el que aprueban el Lineamiento para la Implementación y Actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Siendo que el ingreso del JNE asciende a S/ 11,960,967.46; esto significa que el JNE podría financiar la totalidad del proceso con menos del 50% de su recaudación anual, lo que evidencia:

- Plena sostenibilidad financiera,
- Ausencia de impacto fiscal,
- No afectación del gasto corriente del Estado, y
- Compatibilidad con el principio de disciplina presupuestaria.

3.3. Universo reducido de beneficiarios:

A diferencia de otras entidades cuyo pase a 728 involucró a miles de trabajadores (Poder Judicial, SUNARP, Migraciones, Ministerio Público), el JNE presenta un universo excepcionalmente pequeño: solo 96 CAS indeterminados a nivel nacional.

Este número reducido genera:

- Costo institucional moderado,
- Implementación rápida y escalable,
- Ajustes administrativos mínimos (CAP–PAP–AIRHSP),
- Nulo riesgo fiscal, y
- Alta eficiencia en la ejecución de la norma.

El reducido alcance convierte esta propuesta en una de las más costo-eficientes del sector público, especialmente considerando que el JNE cuenta con recursos propios suficientes para asumirla sin afectar otras líneas presupuestales.

3.4. Beneficios institucionales:

La implementación del régimen 728 para los 96 servidores genera beneficios tangibles y estratégicos:

- Fortalecimiento de la continuidad técnica: Los trabajadores CAS indeterminados sostienen funciones altamente especializadas en materias clave como:
 - ✓ Fiscalización electoral,
 - ✓ Tachas y apelaciones,
 - ✓ Organización electoral,
 - ✓ DNROP
 - ✓ Gestión de JEE,
 - ✓ Resoluciones jurisdiccionales y administrativas,
 - ✓ Consultas populares.
- Reducción de rotación y pérdida de experiencia: El JNE evita el riesgo de fuga de talento especializado en vísperas de:

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

- ✓ Elecciones Generales 2026 (incluyendo elección de diputados y senadores), y
 - ✓ Elecciones Regionales y Municipales 2026.
- Mejora del clima organizacional: La incorporación elimina inequidades internas, estabiliza equipos, alinea regímenes y fortalece la motivación.
 - Profesionalización de un órgano constitucional autónomo: La medida asegura que el JNE cuente con un cuerpo técnico altamente calificado, estable y protegido.

3.5. Beneficios sociales y democráticos

La estabilidad del personal clave del sistema electoral produce beneficios para:

- ✓ La seguridad jurídica electoral,
- ✓ La confianza ciudadana,
- ✓ La transparencia,
- ✓ La previsibilidad institucional,
- ✓ La legitimidad democrática.

En conclusión, la propuesta de incorporación de los 96 trabajadores CAS indeterminados del Jurado Nacional de Elecciones al régimen del Decreto Legislativo 728 constituye una medida altamente favorable desde la perspectiva económica, institucional y social, pues los beneficios derivados —como la mejora de la estabilidad laboral, el fortalecimiento técnico del organismo, la reducción de la rotación y la consolidación de la memoria institucional en un año electoral de máxima exigencia— superan ampliamente el costo de implementación, el cual además se financia íntegramente con recursos directamente recaudados por el propio JNE, sin generar afectación alguna al Tesoro Público, sin incrementar el tamaño del Estado ni comprometer el equilibrio fiscal. Se trata, por tanto, de una intervención eficiente, sostenible y fiscalmente responsable, que no solo corrige una desigualdad histórica, sino que refuerza la profesionalización, continuidad operativa y legitimidad democrática del sistema electoral en el ciclo más complejo del último quinquenio.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa guarda una directa correspondencia con los ejes y compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional y con las principales políticas públicas vigentes orientadas al fortalecimiento institucional y a la promoción del empleo digno.

En efecto, la propuesta contribuye al cumplimiento del compromiso nacional de garantizar condiciones laborales justas, estables y respetuosas de la dignidad

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

del trabajador, asegurando que los servidores públicos cuenten con un marco de derechos adecuado a la naturaleza permanente y especializada de sus funciones.

Asimismo, la regularización del personal CAS indeterminado del Jurado Nacional de Elecciones se articula con las políticas orientadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la modernización del Estado, en tanto promueve la estabilidad del recurso humano, mejora la calidad del servicio público y consolida la capacidad técnica de una entidad esencial para la seguridad jurídica electoral. Ello se alinea con los objetivos de profesionalización del servicio civil y con la consolidación de instituciones autónomas sólidas, eficientes y confiables. Desde la perspectiva de la Agenda Legislativa, la propuesta responde a la necesidad de corregir distorsiones en la coexistencia de regímenes laborales en el sector público, especialmente en entidades cuya naturaleza y funciones requieren personal altamente especializado con condiciones homogéneas.

En esa línea, la incorporación del personal CAS indeterminado del JNE al régimen del Decreto Legislativo 728 no solo constituye una medida de equidad y coherencia normativa, sino también una acción que refuerza la funcionalidad institucional, la continuidad técnica y la prestación de un servicio público esencial bajo estándares de calidad y estabilidad.