



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

La congresista de la República que suscribe, **María Antonieta Agüero Gutiérrez** que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario “Perú Libre”, en ejercicio del derecho de iniciativa Legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 22 literal c), 75 y 76 numeral 2) del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley;

FORMULA LEGAL

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

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer la incorporación progresiva de los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que mantienen vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen previsto en el Decreto Legislativo 1057 régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, en atención a los principios constitucionales de igualdad ante la ley, protección adecuada contra el despido arbitrario y continuidad laboral establecidos en los artículos 2 inciso 2, 22 y 27 de la Constitución Política del Perú, así como a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de la precarización permanente del empleo público.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones que, a la fecha de su publicación mantengan vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057. La medida se sustenta en la equiparación progresiva de derechos laborales promovida por la Ley N.º 31131 y acorde con el principio de no regresividad en materia de derechos laborales.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación

Para efectos de la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Poseer contrato vigente a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
- b) Haber ingresado al JNE mediante concurso público de méritos, en cumplimiento del artículo 40 de la Constitución y de la meritocracia como principio rector del servicio civil.
- c) No registrar dos (2) o más sanciones disciplinarias firmes, conforme a la normativa de la entidad y con respeto al debido procedimiento administrativo sancionador

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 se financia íntegramente con cargo al presupuesto institucional del JNE, sin generar demanda adicional al Tesoro Público, conforme al artículo 79 de la Constitución. La entidad podrá efectuar modificaciones presupuestarias dentro de su marco autorizado.

5.2 Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a elaborar el estudio técnico de sostenibilidad correspondiente, a fin de ejecutar lo dispuesto utilizando prioritariamente los recursos directamente recaudados por el JNE, conforme a la normativa presupuestaria vigente.

5.3 La sostenibilidad financiera de esta ley se encuentra garantizada por lo dispuesto en la Ley N.º 32433, que a partir del 1 de enero de 2026 establece que los recursos directamente recaudados por el JNE ingresan íntegramente a su propio pliego, asegurando disponibilidad presupuestaria para la implementación de la presente ley sin afectar el equilibrio fiscal ni requerir recursos adicionales del Estado

Disposición Complementaria Final

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 **Ley N.º 32513**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el **Año Fiscal 2026**, en lo que corresponda, a fin de viabilizar la implementación de la presente ley.

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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA

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



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2025 17:48:59-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2025 17:20:53-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2025 17:49:12-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 15:11:55-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 10:14:27-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 16:09:09-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 16:53:08-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú consagra el trabajo como un derecho fundamental y ordena la igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación (artículo 2, incisos 2 y 15). Estos mandatos se armonizan con estándares internacionales, como el Convenio 111 de la OIT, que exige a los Estados adoptar medidas efectivas para erradicar prácticas discriminatorias en el acceso y condiciones de trabajo. Asimismo, los artículos 22 al 29 de la Constitución detallan las garantías laborales, mientras que los artículos 39 al 42 establecen los principios que rigen la función pública basada en la dignidad, mérito y estabilidad del servidor.

Sin embargo, la trayectoria del empleo público peruano evidencia un proceso prolongado de precarización. Tras la crisis de inicios de los años 90, el Estado generalizó el uso de contrataciones sin derechos como los Servicios No Personales (SNP), lo que llevó a la creación del Decreto Legislativo 1057 (CAS) como un régimen excepcional para atender necesidades urgentes de personal. Con el tiempo, esta figura temporal se convirtió en una modalidad estructural, ocupando funciones permanentes y generando desigualdades frente a otros regímenes.

Diversas normas intentaron corregir estas distorsiones. La Ley 29849 dispuso la eliminación progresiva del CAS y reconoció derechos mínimos, aunque sin equiparlos plenamente. Más adelante, la Ley 31131 buscó cerrar brechas, pero parte de sus disposiciones fueron declaradas inconstitucionales, manteniendo un universo considerable de trabajadores CAS con vínculo indeterminado e incluso ingresados por concurso público que continúan sin acceder a los beneficios del régimen del Decreto Legislativo 728, pese a cumplir funciones equivalentes a las de servidores con régimen estable.

El régimen DL 728 garantiza derechos plenos como CTS, gratificaciones, vacaciones, asignación familiar, escolaridad, bonificaciones, Essalud, protección frente al despido arbitrario y libertad sindical, configurando un estándar de estabilidad laboral acorde con el marco constitucional e internacional.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como organismo constitucional autónomo responsable de impartir justicia electoral, fiscalizar la legalidad de los procesos electorales y garantizar la expresión auténtica de la voluntad popular, requiere una estructura profesional altamente especializada. Su trabajo es permanente, incluso fuera de los procesos electorales, y demanda conocimiento acumulado, manejo jurisprudencial, capacidad operativa y continuidad institucional, elementos imposibles de sostener con un personal sin estabilidad real.

Los 96 trabajadores CAS a plazo indeterminado cuya situación busca regularizarse mediante este proyecto de ley constituyen el núcleo técnico-operativo del JNE. La mayoría cuenta con más de 5, 8 y hasta 10 años de experiencia continua, han acompañado múltiples Plenos del JNE y poseen la memoria técnica necesaria para sostener los procesos más complejos del sistema electoral.

Durante elecciones, estos servidores cumplen jornadas de 20 a 24 horas continuas, atienden más de 20 mil expedientes de tachas, apelaciones y nulidades a nivel nacional en cada proceso general, sostienen operativos de fiscalización y soportan la carga más crítica del sistema electoral. Su función es altamente especializada, no improvisable y constituye un patrimonio técnico del Estado.

Desde un punto de vista constitucional, mantener dos regímenes con derechos distintos para trabajadores que realizan funciones idénticas vulnera el principio de igualdad ante la ley (artículos 2 y 26 de la Constitución) y contradice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que señala que la igualdad no solo se evalúa formalmente, sino también en el ejercicio real de las relaciones laborales (Exp. 0008-2005-PI/TC).

Cuadro de costo de 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

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

¹DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE DESIGUALDAD LABORAL EN EL PERU

TEMA	DATO ESTADÍSTICO	FUENTE
Población laboral del Estado	1,54 millones de trabajadores públicos	SERVIR / Censo del Empleo Público
Número total de trabajadores CAS en el Estado	Más de 286,000 servidores CAS	SERVIR 2024
Proporción de CAS en todo el Estado	18,5% del total de trabajadores (1 de cada 5)	SERVIR
Antigüedad del personal CAS	62% tiene más de 5 años de servicios continuos	Estudios de gestión pública y SERVIR
Funciones esenciales cubiertas por CAS	78% realiza labores operativas permanentes	SERVIR / Diagnósticos institucionales
CAS en entidades autónomas	40% realiza funciones equivalentes al régimen 728	Estimaciones comparativas interinstitucionales
Número de trabajadores CAS en el JNE incluidos en el proyecto	96 servidores CAS a plazo indeterminado	JNE
Proporción de estos 96 respecto al total de CAS del Estado	0,033% del total de CAS nacionales	Cálculo proporcional
Años de servicio del personal CAS del JNE	Más de 5 a 10 años de experiencia continua	JNE
Carga operativa electoral estimada para 2026	Más de 25,000 expedientes jurisdiccionales	Proyecciones del JNE
	Más de 300,000 hojas de vida a fiscalizar	JNE
	Más de 17,000 listas de candidatos a evaluar	JNE
	Más de 90 Jurados Electorales Especiales en funcionamiento	JNE
Recursos directamente recaudados por el JNE (octubre 2025)	S/ 11,960,967.46	Reporte de ingresos JNE 2025
Costo anual estimado de incorporación al DL 728	S/ 6,923,232.46	Proyección institucional JNE
Porcentaje de ingresos requeridos para cubrir el costo	57.87% (menos del 60% de lo recaudado)	Cálculo financiero
Procesos de incorporación al 728 en otras instituciones	Poder Judicial y SUNARP: entre 2,000 y 6,000 trabajadores cada uno	Informes institucionales
Comparación numérica	El JNE solicita incorporar solo 96: cifra excepcionalmente baja	Análisis comparativo

El proyecto faculta al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) a realizar las adecuaciones administrativas internas que resulten necesarias, incluyendo la actualización del Cuadro para Asignación de Personal (CAP), del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y el correspondiente registro en el AIRHSP. Todo ello deberá ejecutarse dentro de su propio

¹ JNE – Reporte Oficial de Captación de Ingresos 2025 (corte a octubre)

JNE – Informe de Proyección de Costos para la Homologación Laboral 2025–2026

marco organizacional, respetando estrictamente los sistemas administrativos que rigen la gestión pública.

En conjunto, la presente propuesta legislativa garantiza una transición responsable en términos financieros, sólida desde el punto de vista jurídico y plenamente viable en materia administrativa. Asimismo, fortalece la institucionalidad del JNE, reconoce el aporte especializado de un grupo pequeño pero esencial de trabajadores y consolida un régimen laboral acorde con los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y progresividad de derechos. Esta es una medida de justicia laboral que el propio JNE puede financiar con sus recursos, sin afectar las finanzas del Estado, y que contribuye a mejorar la estabilidad, profesionalización y eficiencia del sistema electoral peruano.

En esa línea, la iniciativa se encuentra plenamente amparada por el artículo 102 de la Constitución, que autoriza al Congreso a legislar sobre la organización del Estado, la función pública y los derechos laborales de los servidores públicos. Dicho fundamento se ve reforzado por la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional, que ha establecido que mantener el régimen CAS en funciones permanentes implica una forma de precarización incompatible con los principios de igualdad, razonabilidad y progresividad de derechos.

Bajo este marco, la incorporación progresiva de los 96 trabajadores CAS indeterminados del JNE al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 —a ejecutarse en un plazo máximo de un año (2026)— no solo es jurídicamente posible, sino constitucionalmente exigible para asegurar condiciones laborales equitativas en una entidad clave para la democracia. Ello cobra mayor relevancia frente a la cercanía del proceso electoral 2026, que comprende Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales, y que demanda un JNE fortalecido, con continuidad técnica y estabilidad en su personal estratégico.

Por todo lo expuesto, la iniciativa representa una medida de corrección histórica y un acto de justicia laboral largamente postergado, totalmente coherente con los mandatos constitucionales de igualdad, razonabilidad y progresividad de derechos. Asimismo, constituye una decisión fiscalmente responsable, pues se financia íntegramente con recursos directamente recaudados por el Jurado Nacional de Elecciones, sin generar gasto para el Tesoro Público. Su aprobación fortalecerá la estabilidad institucional, la continuidad técnica y la eficiencia operativa del sistema electoral, consolidando un cuerpo profesional altamente especializado y reforzando la legitimidad del JNE y la confianza ciudadana en la justicia electoral.

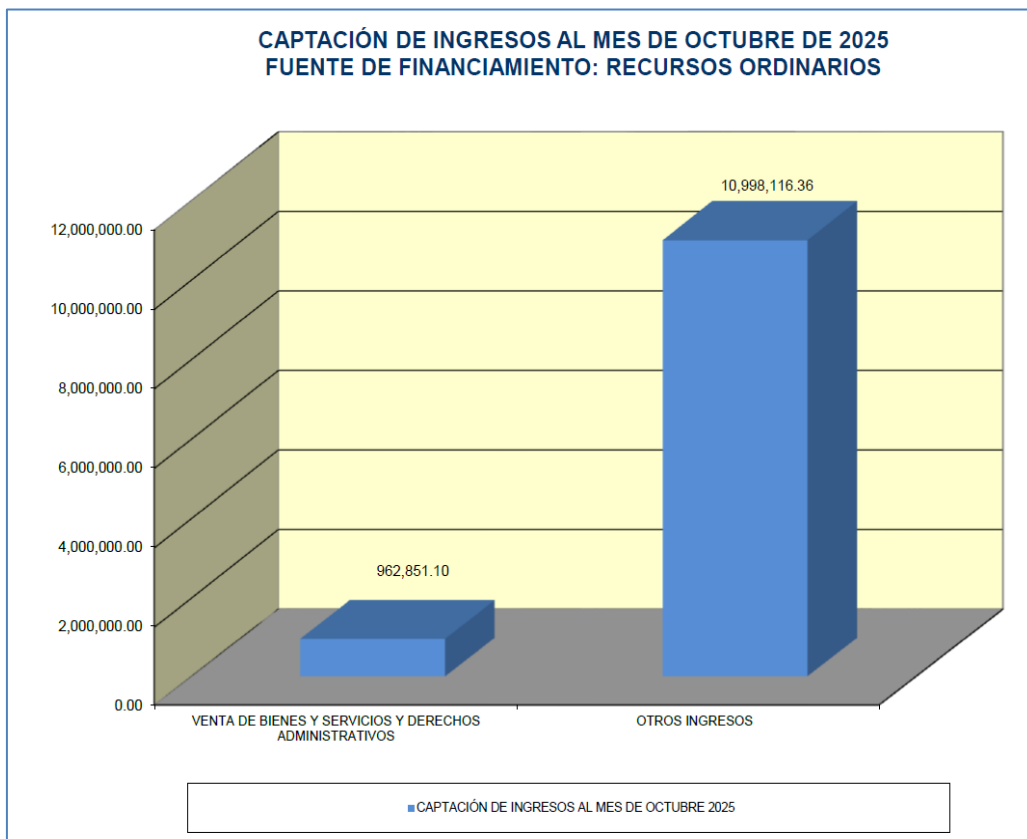
PLIEGO 031 JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
CAPTACIÓN DE INGRESOS VS. MARCO AL MES DE OCTUBRE 2025

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, Vídeos 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



II. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mantiene actualmente a 96 trabajadores con contratos CAS a plazo indeterminado, pese a que realizan funciones permanentes, altamente especializadas y equivalentes a las desempeñadas por servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo 728. Esta situación genera una brecha interna de derechos laborales, expresada en la ausencia de beneficios como CTS, gratificaciones, bonificaciones y protección frente al despido arbitrario, pese a que estos trabajadores cumplen funciones estructurales esenciales para garantizar la justicia electoral y la continuidad técnica en todos los procesos electorales.

Esta diferenciación no responde a criterios de razonabilidad, necesidad ni proporcionalidad, y se basa únicamente en el régimen contractual asignado históricamente, lo que configura:

- Una situación de precarización laboral persistente, incompatible con los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y progresividad de derechos.
- Una afectación institucional, al mantener dos regímenes laborales para funciones idénticas, debilitando la estabilidad, la motivación y el clima organizacional.
- Un riesgo operativo, dado que el año 2026 concentrará simultáneamente Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales, demandando la máxima continuidad técnica y especialización del personal.

Pese a la existencia de leyes y jurisprudencia que ordenan reducir la precariedad del régimen CAS y evitar su uso para funciones permanentes, los trabajadores CAS indeterminados del JNE han quedado excluidos de procesos de homologación realizados en otras entidades, manteniéndose una desigualdad injustificada dentro de un organismo constitucional autónomo cuya misión requiere un personal estable, profesionalizado y con condiciones laborales homogéneas. En síntesis, el problema central es la persistencia de un régimen laboral desigual e incompatible con la naturaleza permanente de las funciones del JNE, que afecta derechos fundamentales de un grupo reducido pero estratégico de trabajadores, compromete la calidad del servicio electoral y contradice los principios constitucionales y los estándares internacionales de protección laboral.

III. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD.

3.1 ANÁLISIS DE VIABILIDAD

Su viabilidad es plenamente demostrable, pues el número de beneficiarios es limitado, no implica creación de nuevas plazas ni incrementos descontrolados del gasto público, y puede ser absorbida dentro del presupuesto institucional del JNE sin afectar su sostenibilidad financiera. Asimismo, la medida se alinea con las políticas de modernización y formalización laboral establecidas en la Ley 29849 y la Ley 31131, que ordenan la progresiva eliminación del régimen CAS.

3.2 ANÁLISIS DE OPORTUNIDAD

La iniciativa es oportuna porque fortalece la capacidad operativa de un organismo constitucional autónomo en un contexto de alta demanda electoral y administrativa, reduce contingencias judiciales derivadas de la desnaturalización contractual y se inserta en la Agenda Legislativa vigente, que prioriza la mejora del empleo público y la consolidación institucional. En conjunto, la iniciativa es

necesaria, viable y oportuna para garantizar derechos laborales plenos y asegurar un servicio electoral eficiente y confiable.

3.3 ANÁLISIS DE NECESIDAD ESTRUCTURAL

La propuesta de Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) contratados bajo el régimen CAS a plazo indeterminado responde a una necesidad estructural del Estado, al corregir una situación de inequidad laboral incompatible con los principios constitucionales de igualdad, dignidad y protección del trabajo, reconocidos en los artículos 2, 22 y 26 de la Constitución, así como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que prohíbe la utilización del CAS para cubrir funciones permanentes.

IV. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

1. Ley N.º 29849 – Eliminación progresiva del CAS
2. Ley N.º 31131 – Derechos de los CAS
3. Decreto Legislativo 728 – Régimen laboral de la actividad privada en el Estado
4. Sentencias (Exp. N.º 00002-2010-PI/TC, 03818-2009-PA/TC, 02383-2013-PA/TC) establecen que:
 - El CAS **no puede convertirse en un mecanismo permanente**.
 - Cuando el trabajador desarrolla **funciones propias, permanentes y continuas**, la contratación temporal constituye **precarización**.
 - El legislador está obligado a eliminar regímenes desiguales y garantizar la integridad de derechos fundamentales
5. Decreto Legislativo 1057 – Régimen CAS. - El CAS fue concebido como régimen especial y excepcional, orientado a necesidades temporales

V. ANÁLISIS DE 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 N.º 728 evidencia una relación costo–beneficio altamente favorable para la institución y el Estado peruano.

5.1. 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 asciende a:

- **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.

5.2. 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:

- Recursos ordinarios captados hasta octubre 2025:
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.

5.3. 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

5.4. 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:

- a) Fiscalización electoral,
- b) Tachas y apelaciones,
- c) Organización electoral,
- d) DNROP,
- e) Gestión de JEE,
- f) Resoluciones jurisdiccionales y administrativas,
- g) Consultas populares.

➤ **Reducción de rotación y pérdida de experiencia:** El JNE evita el riesgo de fuga de talento especializado en vísperas de:

- ✓ **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.

5.5. 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 N.º 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

³MATRIZ. 1. Consideraciones previas a la aplicación del análisis Costo – Beneficio.

Problema Identificado	Sujetos Involucrados	Objetivos de Proyecto de Ley	Alternativas de Solución	Indicadores
Precariedad laboral de trabajadores CAS del JNE que, pese a cumplir funciones permanentes, no acceden a derechos plenos del régimen 728, generando discriminación e inestabilidad jurídica.	- 96 trabajadores CAS indeterminados del JNE - Jurado Nacional de Elecciones - Congreso de la República - Ministerio de Economía y Finanzas - Organizaciones sindicales	- Garantizar igualdad de derechos laborales - Reconocer la estabilidad en funciones estructurales - Fortalecer la institucionalidad del JNE y evitar alta rotación de personal técnico	1. Mantener situación actual (status quo) 2. Incorporación por concurso público progresivo 3. Incorporación directa y excepcional al régimen 728 mediante ley (alternativa propuesta por el PL)	- N° de trabajadores beneficiados - Costo incremental anual estimado (S/ 6.9 millones) - Cumplimiento de Leyes 29849 y 31131 - Grado de satisfacción laboral - Permanencia del personal en el JNE

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se sustenta en un marco normativo que reconoce la coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector público, entre ellos el Decreto Legislativo N.° 1057 (CAS), creado como régimen excepcional pero utilizado de manera extendida para cubrir funciones permanentes, generando inequidades. Este problema motivó la aprobación de las Leyes N.° 29849 y 31131, que ordenan la progresiva eliminación del CAS y la reducción de brechas laborales en el Estado. El Decreto Legislativo N.° 728, por su parte, garantiza derechos plenos como CTS, gratificaciones, estabilidad frente al despido y libertad sindical, por lo que resulta jurídicamente adecuado para trabajadores que cumplen labores estructurales. La

³ Con recomendación de Oficina de Calidad Legislativa – OCL.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que mantener trabajadores CAS en funciones permanentes constituye precarización y obliga al legislador a corregir esta situación. En este contexto, la propuesta dispone la incorporación de 96 trabajadores CAS a plazo indeterminado del Jurado Nacional de Elecciones al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, reconociéndoles derechos laborales completos y computando el tiempo en CAS únicamente para la antigüedad, preservando la sostenibilidad financiera institucional. Administrativamente, se requerirá actualizar el CAP, PAP y registros en el AIRHSP, sin modificar normas generales, solo adecuando la situación contractual a la naturaleza permanente de las funciones. La medida es financieramente viable, pues se ejecutará con recursos directamente recaudados por el JNE, sin afectación al Tesoro Público. En conjunto, la iniciativa fortalece la institucionalidad del JNE, reduce la precarización laboral y garantiza estabilidad y profesionalización en un órgano esencial para el proceso electoral 2026.

Matriz de compatibilidad normativa.

Nivel Normativo	Norma / Artículos	Contenido Relevante	Compatibilidad con el Proyecto de Ley
Constitución Política del Perú	Art. 2 (igualdad), arts. 22–29 (derechos laborales), arts. 39–42 (función pública), art. 102 (facultad legislativa)	Garantiza igualdad, trabajo digno, estabilidad, profesionalización del servicio público y facultad del Congreso para legislar.	Elimina desigualdad CAS–728, otorga derechos plenos a trabajadores permanentes y fortalece la institucionalidad del JNE.
Normativa Laboral	D.L. 1057 (CAS), Ley 29849, Ley 31131, D.L. 728	Reconoce eliminación progresiva del CAS y regula el régimen con derechos laborales completos.	Regulariza a 96 CAS indeterminados y los adecúa al régimen que corresponde por la naturaleza permanente de sus funciones.
Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	Exp. 0008-2005-PI/TC; Exp. 00002-2010-PI/TC; principio de progresividad	Prohíbe diferencias injustificadas y reconoce desnaturalización del CAS en funciones permanentes.	La propuesta corrige inequidades y cumple el principio de progresividad laboral.
Sistemas Administrativos del Estado	Ley Marco del Empleo Público; CAP–PAP; AIRHSP; Ley 28411	Profesionalización, registro y planificación del personal, disciplina fiscal.	Exige adecuaciones coherentes y viables en los instrumentos de gestión del JNE. No genera impacto fiscal al Tesoro.
Normativa Presupuestal	Ley 32433; Ley de Presupuesto 2026	Garantiza uso de recursos directamente recaudados del JNE y regula restricciones	El financiamiento es propio del JNE; la norma incluye exoneración específica para su

Nivel Normativo	Norma / Artículos	Contenido Relevante	Compatibilidad con el Proyecto de Ley
		de gasto.	implementación.
Políticas Nacionales y Acuerdo Nacional	Empleo digno; modernización del Estado; gobernabilidad democrática	Promoción de estabilidad laboral, fortalecimiento de instituciones y servicio civil profesional.	Alineada con metas nacionales y fortalece la capacidad técnica del JNE para el proceso electoral 2026.
Evaluación de Viabilidad	Necesidad, idoneidad, proporcionalidad y sostenibilidad	Requiere corregir situación de 96 CAS indeterminados; costo cubierto por recaudación propia; sin impacto fiscal.	Compatible, viable y constitucionalmente exigible para garantizar igualdad y profesionalización.

VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA⁴

La presente iniciativa mantiene una directa correspondencia con la Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR, que aprueba la Agenda Legislativa vigente. Esta vinculación garantiza que la propuesta se inserte de manera coherente dentro de las prioridades parlamentarias establecidas para el periodo, otorgándole respaldo institucional, orden y previsibilidad durante su trámite.

En ese sentido, la incorporación del personal CAS indeterminado del Jurado Nacional de Elecciones al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 se alinea con los ejes de modernización del Estado, fortalecimiento del servicio civil y promoción del empleo digno, todos ellos reconocidos como componentes centrales de la Agenda Legislativa. Su inclusión permite que la discusión y dictamen del proyecto se adecuen al cronograma de trabajo de las comisiones ordinarias y del Pleno, evitando observaciones por falta de pertinencia temática y asegurando que el debate responda a los compromisos institucionales trazados por el Congreso.

La relación con la Agenda Legislativa se evidencia, además, en su contribución a la corrección de distorsiones en la coexistencia de regímenes laborales dentro de entidades estratégicas del sector público, propósito que forma parte de las líneas de reforma administrativa contempladas en dicho instrumento. De esta manera, la propuesta no solo responde a un problema estructural del sistema de empleo público, sino que se enmarca en los objetivos legislativos de fortalecer la gobernabilidad democrática, garantizar seguridad jurídica electoral y consolidar instituciones autónomas sólidas y eficientes.

En suma, la iniciativa no se presenta como un esfuerzo aislado, sino como una medida legislativa plenamente articulada con las prioridades del Congreso de la

⁴ La iniciativa legislativa esta alineada con la Agenda Legislativa para el periodo Anual de Sesiones 2024-2025, aprobado con Resolución Legislativa del congreso.

República, asegurando su viabilidad política, técnica y procedimental dentro del proceso parlamentario.

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La Agenda Legislativa se relaciona directamente tu propuesta, utilizando la información del archivo oficial “Agenda Legislativa 2024–2025”

Temas de la Agenda Legislativa relacionados con la iniciativa

La propuesta de incorporar al personal CAS indeterminado del Jurado Nacional de Elecciones al régimen del Decreto Legislativo 728 se articula con diversos ejes, objetivos y temas establecidos en la Agenda Legislativa 2024 - 2025. A continuación, se desarrolla cada relación de manera ordenada y fundamentada:

1. Democracia y Estado de Derecho – Funcionamiento de los Órganos y Organismos del Estado

Tema vinculado: 1. Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado. La propuesta fortalece la estructura organizacional del Jurado Nacional de Elecciones, garantizando que su personal cuente con un régimen estable y adecuado para cumplir funciones electorales esenciales. Esto refuerza su desempeño institucional en un ámbito clave para la democracia.

Referencia: Página 5 de la Agenda Legislativa.

2. Democracia y Estado de Derecho – Seguridad Jurídica Electoral y Gobernabilidad

Tema vinculado: 6. Leyes de desarrollo constitucional. Si bien no modifica normas constitucionales, contribuye al desarrollo del principio constitucional de estabilidad laboral en el servicio público y a la correcta operación de un organismo constitucional autónomo.

Referencia: Página 5.

agenda legislativa

3. Equidad y Justicia Social – Igualdad en Relaciones Laborales

Tema vinculado: 32. Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.

El cambio del régimen CAS indeterminado al régimen 728 corrige desigualdades dentro del mismo organismo electoral, garantizando condiciones homogéneas y evitando discriminación estructural en el empleo público.

Referencia: Página 5-6.

agenda legislativa

4. Equidad y Justicia Social – Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Este es el bloque más directamente alineado con la propuesta.

Temas relacionados:

- **58. Mejora en el derecho individual del trabajo.**
La iniciativa fortalece el derecho al trabajo estable, eliminando la precariedad del CAS indeterminado.
- **59. Actualización de escalas remunerativas y cambio de CAS a DL 728 en el sector público.**

La iniciativa encaja exactamente en este punto, pues aborda un cambio



de régimen laboral dentro de un organismo estatal. Este es el tema más directamente vinculado.

- **63. Equiparación de derechos laborales.**
Corrige disparidades entre personal que realiza funciones similares bajo regímenes distintos.

Referencia: Página 6 de la Agenda Legislativa.
agenda legislativa

5. Estado Eficiente y Transparente – Modernización de la Gestión Pública

Tema vinculado:

- **92. Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y la administración pública.**

Al otorgar estabilidad laboral al personal del JNE, se mejora la capacidad técnica, la continuidad del servicio y la calidad de la gestión electoral, elementos esenciales para un Estado moderno y eficiente.

Referencia: Página 7.
agenda legislativa

6. Estado Eficiente – Transparencia e institucionalidad

Tema vinculado:

- **95. Lucha contra la corrupción.**

La estabilidad laboral reduce riesgos de rotación, dependencia jerárquica inadecuada o vulnerabilidad del personal ante presiones, lo que contribuye a una gestión más transparente y ética dentro de un organismo electoral.