



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 10 de abril de 2026

**OFICIO N° 000529-2026-SERVIR-PE**

Señor

**ALEJANDRO SOTO REYES**

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

**Congreso de la República**

Presente.-

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13862/2025-CR, "*Ley que dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de 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*"

Referencia : a) Oficio N° 02274-2025-2026-CPCGR/ASR-CR  
b) Informe Técnico N° 000589-2026-SERVIR-GPGSC

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento a) de la referencia, mediante el cual solicita a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13862/2025-CR, "*Ley que dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de 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*".

Al respecto, se remite el Informe Técnico N° 000589-2026-SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, a través del cual se emite la opinión solicitada con relación a la citada propuesta normativa.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado por

**GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**

Presidente Ejecutivo

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: DY3U0MM



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 16 de marzo de 2026

**INFORME TECNICO N° 000589-2026-SERVIR-GPGSC**

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**  
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**  
GERENTA DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N° 13862/2025-CR, "*Ley que dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de 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*"

Referencia : Oficio N° 02274-2025-2026-CPCGR/ASR-CR

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13862/2025-CR, "*Ley que dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de 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*" (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

**I. Competencias de SERVIR**

- 1.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR es un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), al cual se le atribuye entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho sistema<sup>1</sup>.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponderles.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1. En su artículo 1, el Proyecto de Ley señala que la propuesta normativa tiene por objeto: "*incorporar de forma progresiva a los trabajadores que laboran en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que cuenten con contrato indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de*

<sup>1</sup> Artículo 2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XK



*Servicios, al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral”.*

- 2.2. En línea con lo anterior, según el artículo 2 del Proyecto de Ley establece que el ámbito de aplicación es para todos los servidores del Jurado Nacional de Elecciones que se encuentran laborando bajo el régimen de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y que voluntariamente deseen ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, mediante concurso interno de méritos.
- 2.3. El artículo 3 del Proyecto de Ley dispone respecto al proceso de incorporación, lo siguiente:
- “3.1. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) efectúa la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 de los trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, durante un periodo de dos (2) años consecutivos. Para tal fin, debe programar anualmente el ingreso de hasta el cincuenta por ciento (50%) de los servidores que logren alcanzar un puesto por concurso interno de méritos.*
- 3.2. Para efectos de la incorporación progresiva del personal referida en el párrafo 3.1, precedente, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:*
- *Que, los cargos estructurales se encuentren contemplados en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional).*
  - *Que, las plazas se encuentren consignadas en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).*
  - *Que, las plazas o puestos por ocupar se encuentren registrados/as en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas, y que cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario.*
- 3.3. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas elimina, de oficio, los registros o plazas vacantes como resultado del concurso interno”.*
- 2.4. Conforme al artículo 4 del Proyecto de Ley, el Jurado Nacional de Elecciones reconoce el tiempo de servicio de los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios, hayan desempeñado en la institución, el mismo que se computa adicionalmente al tiempo total de servicios prestados en la entidad.
- 2.5. El artículo 5 del Proyecto de Ley dispone que los servidores del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) bajo los alcances del Decreto Legislativo N.º 1057 cuentan con protección contra el despido injustificado y/o término de contrato, para ello el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la migración total del personal del régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), salvo causa legal justificada.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XX



- 2.6. Así también, el artículo 6 del Proyecto de Ley establece que la implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Para tal efecto, se autoriza al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias para financiar las acciones previstas en la presente ley (en caso llegue a aprobarse).
- 2.7 Finalmente, el Proyecto de Ley tiene dos (2) disposiciones complementarias finales, las mismas que regulan lo siguiente:

#### **“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

##### **PRIMERA. Normativa adicional**

*El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) dicta las disposiciones normativas necesarias para realizar el proceso de concurso interno de manera transparente y objetiva, bajo las consideraciones de la presente ley.*

##### **SEGUNDA. Exoneración para implementar el proceso**

*Se exonera al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de lo establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 y en los numerales 9.1 y 9.3 del artículo 9 de la Ley N°32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, con la finalidad de implementar lo establecido en la presente ley.*

- 2.8 Cabe mencionar además que, en la Exposición de Motivos se señala lo siguiente:

*“La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad de restablecer la equidad laboral dentro del Jurado Nacional de Elecciones, garantizando que los trabajadores que mantienen una relación laboral de carácter indeterminado accedan a un régimen que reconozca plenamente sus derechos laborales y su aporte institucional.*

*Desde una perspectiva jurídica, la propuesta se sustenta en el mandato constitucional de igualdad ante la ley y en la prohibición de toda forma de discriminación laboral, principios que resultan vulnerados cuando trabajadores que realizan funciones equivalentes reciben un trato diferenciado sin justificación objetiva ni razonable. (38)(39)*

*Desde el enfoque institucional, la incorporación progresiva al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 permitirá fortalecer la estabilidad del capital humano, mejorar la gestión de recursos humanos y garantizar la continuidad y especialización del personal, contribuyendo al adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales del JNE.( 40)(41)”.*

- 2.8 Respecto del análisis costo – beneficio, en la Exposición de Motivos se afirma que:

*“La implementación de la presente ley no genera un impacto fiscal inmediato ni desproporcionado, dado que la incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728 se realizará de manera gradual, progresiva y sujeta a la disponibilidad presupuestal del Jurado Nacional de Elecciones”.*

### **III. Análisis del Proyecto de Ley**

#### **Sobre el objeto de la propuesta normativa y su vinculación al SAGRH**

- 3.1. Conforme se ha mencionado en los numerales 1.1 y 1.2 del presente informe técnico, SERVIR es el ente rector del SAGRH, el mismo que está comprendido por subsistemas: (1) planificación de

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XK



políticas de recursos humanos; (2) organización del trabajo y su distribución; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo y capacitación; y, (7) gestión de relaciones humanas y sociales.

- 3.2. En el contexto expuesto, corresponde señalar que el Proyecto de Ley bajo análisis busca incorporar a los servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 del Jurado Nacional de Elecciones al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728; lo cual tiene relación directa con los subsistemas de **planificación de políticas de recursos humanos<sup>2</sup> y organización del trabajo y su distribución<sup>3</sup>**; por lo que corresponde emitir pronunciamiento respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley.

### Respecto del análisis del Proyecto de Ley

- 3.3. Tal como se ha señalado, el Proyecto de Ley pretende incorporar al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, de manera progresiva en un plazo máximo de dos (2) años, a los servidores del Jurado Nacional de Elecciones sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, enmarcándose dentro del **subsistema de planificación de políticas de recursos humanos**.
- 3.4. En efecto, la planificación de políticas de recursos humanos, forma parte del SAGRH, el mismo que es una función técnica y normativa fundamental de SERVIR, encargada de asegurar que toda decisión sobre servidores civiles en el sector público responda a criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad, en el marco de las políticas de la gestión pública.
- 3.5. Al respecto, se advierte que el Proyecto de Ley no tiene un sustento válido respecto a la medida que plantea. Por ejemplo, desde la planificación de los recursos humanos, no analiza los objetivos estratégicos que se requieren atender y que sólo podrían ser cubiertos a través de servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728; tampoco se evidencia el mapeo de puestos ni la dotación de personal en relación con las funciones del Jurado Nacional de Elecciones, que justifiquen una medida de este tipo.
- 3.6. Tal es así que, de la revisión de la Exposición de Motivos se advierte que esta no analiza de manera objetiva la organización interna de los recursos humanos del Jurado Nacional de Elecciones, en relación con los objetivos estratégicos de la entidad, limitándose a sustentar que: *"La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad de restablecer la equidad laboral dentro del Jurado Nacional de Elecciones, garantizando que los trabajadores que mantienen una relación laboral de carácter indeterminado accedan a un régimen que reconozca plenamente sus derechos laborales y su aporte institucional"*.
- 3.7. Estando a ello, **la propuesta normativa en los términos propuestos no es compatible con el subsistema de planificación de recursos humanos, por lo que no resulta viable.**

<sup>2</sup> Este subsistema es el que permite organizar la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos.

<sup>3</sup> En este subsistema se definen las características y condiciones del ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 1SYZ6XK



- 3.8. Respecto a la operatividad del cambio de régimen de los servidores CAS al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, cabe señalar que ello implica, en términos generales, una modificación a los instrumentos de gestión de recursos humanos de la entidad que regulan los perfiles y/o cargos, debiendo precisarse **que los servidores CAS** no cuentan con reglas y organización que den coherencia a sus perfiles. Así, se debe tener presente que, mediante el **subsistema de organización del trabajo**, se establecen las características y condiciones para el ejercicio de las funciones de los servidores, así como los requisitos de idoneidad de las personas que desempeñarán dichas funciones; y es bajo dicho marco que se estructuran los procesos de diseño y administración de puestos.
- 3.9. Al respecto, es importante tomar en consideración que, una entidad que cuenta con puestos debidamente organizados, procura el cumplimiento de sus actividades, a fin de que sea más eficiente y pueda generar mayores impactos en la prestación de servicios públicos. Asimismo, el establecimiento de requisitos de idoneidad por parte de las entidades garantiza que los servidores civiles tengan la capacidad de desempeñarse adecuadamente.
- 3.10. En ese sentido, cabe destacar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y sus modificatorias (en adelante, **LSC**), establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, incluida el Jurado Nacional de Elecciones; así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas<sup>4</sup>.
- 3.11. Así, el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y sus modificatorias (en adelante, **Reglamento General**), dispone que las familias de puestos tienen por finalidad organizar el Servicio Civil, orientar el fortalecimiento y mejora de las capacidades de los servidores civiles, así como también servir de base para la capacitación, evaluación y valorización de los puestos, estableciendo que:

*"El servicio civil está organizado en familias de puestos. Una familia de puestos es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares. Las familias de puestos están conformadas por uno o más roles, que agrupan, a su vez, puestos con mayor afinidad entre sí.*

*Los puestos de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias se organizan en familias de puestos, considerando criterios particulares según la naturaleza de cada grupo.*

*Las familias de puestos constan en anexo que forma parte del presente Reglamento. Los roles de las familias de puestos se determinan mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva previo acuerdo del Consejo Directivo de SERVIR. SERVIR aprobará directivas sobre las familias de puestos y roles".*

- 3.12. Por lo tanto, la incorporación que se pretende regular, en lugar de contribuir a una mejor organización de los recursos humanos de la entidad, contribuiría al desorden que pretende remediar el régimen unificador de la LSC, el cual organiza a los recursos humanos en grupos de servidores, familias de puestos, roles, niveles de carrera y categorías, brindando orden a la gestión.

<sup>4</sup> Artículo I de la Ley N° 30057.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XK



- 3.13. Tal análisis coincide con lo expresado por el Tribunal Constitucional, el mismo que señala que **"(...) ante el caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí, se decidió reorganizar el servicio civil a través de la creación de un sistema único que permita fortalecer el trabajo estatal en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios laborales"**<sup>5</sup> (énfasis agregado).
- 3.14. Por ello, frente a la dispersión de los regímenes laborales en el sector público, la solución no es la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 728 y 276, sino más bien **la concreción de un régimen laboral único para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, como el que prevé la LSC.**
- 3.15. Estando a lo expuesto, el proyecto normativo en los términos propuestos **no es compatible con el subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable.**

### Sobre la reforma del servicio civil

- 3.16. Tal como se ha señalado, a través de la LSC se busca la reforma del servicio civil. Esta norma tiene por finalidad que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran<sup>6</sup>; así, se advierte que dicha norma dispone que el traslado de los servidores comprendidos en los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 **e inclusive los servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 1057, pueden trasladarse de manera voluntaria y previo concurso público de méritos al régimen unificador de la LSC.**
- 3.17. Si bien a la fecha no existe un traslado de la totalidad de servidores del sector público a la LSC, se advierte que el Poder Ejecutivo viene realizando esfuerzos para la implementación del régimen del servicio civil como un régimen laboral único para todos los servidores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país. Es así que, a través del Decreto Legislativo N° 1602<sup>7</sup>, se busca impulsar el tránsito de las entidades públicas (Fase 1) y de los servidores públicos (Fase 2) que prestan servicios en ellas (entre ellos, los servidores del régimen CAS), para lo cual se han simplificado procedimientos que ayudarán a agilizar dicho proceso.
- 3.18. Tal posición, además, se encuentra alineada con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM<sup>8</sup>, por lo que no

<sup>5</sup> Pleno Sentencia N° 979/2021 recaída en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, fundamento 15, que cita la Sentencia 00025-2013-PI/TC [acumulados], fundamento 60.

<sup>6</sup> Artículo II de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

<sup>7</sup> A mayor abundamiento, mediante Informe Técnico N° 000068-2024-SERVIR-GPGSC, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil emite opinión respecto de las entidades comprendidas en el Decreto Legislativo N° 1602, advirtiéndose que si bien el Jurado Nacional de Elecciones no se encuentra comprendido dentro del listado de priorización de entidades para el traslado, ello no implica que su personal no deba transitar al régimen unificador de la LSC.

<sup>8</sup> Dicha Política identifica como **problema público** que los "Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público" (numeral 3.1), ocasionada, entre otras causas, por la inadecuada gestión de los recursos humanos y el inadecuado desempeño de los servidores civiles, por lo que plantea como alternativa de solución: la implementación de la Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno y fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil. Asimismo, establece como **situación futura deseada** lo siguiente: "Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente" (numeral 3.5), para tal efecto, define como uno de los objetivos prioritarios de la Política Nacional el "Mejorar la gestión interna en las entidades públicas", a través de la implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XX



resulta viable ni razonable su distorsión a través de la habilitación de un marco normativo que mantenga y promueva la dispersión de regímenes laborales en el Sector Público.

- 3.19. Por otro lado, se advierte que el legislador en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley ha señalado que: *“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”.*
- 3.20. Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación que el régimen unificador de la LSC procura la mejora en las compensaciones económicas; es así que, este régimen implica que los servidores civiles tengan doce (12) compensaciones económicas mensuales, incluyendo vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben)<sup>9</sup> y adicionalmente una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de la compensación económica. **Por lo tanto, los servidores civiles del nuevo régimen en un año generarán quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual supondrá un incremento en sus actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen**, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.
- 3.21. En consecuencia, el régimen unificador de la LSC busca, entre otros aspectos, erradicar la desigualdad en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales, con lo que podemos concluir que el régimen del servicio civil es el idóneo para atender el problema expuesto por el legislador, **por lo que no resulta viable que la incorporación de los servidores CAS del Jurado Nacional de Elecciones sea al Decreto Legislativo N° 728, y menos en los términos propuestos.**
- 3.22. En ese sentido, el Proyecto de Ley **no resulta viable, pues contraviene las medidas implementadas desde el Poder Ejecutivo respecto a la implementación del régimen de la LSC.**

### Respecto a la intervención negativa en el principio de igualdad y no discriminación

- 3.32. Sobre este punto, es necesario advertir que la propuesta normativa también representa una intervención negativa en el principio de igualdad y no discriminación que reconoce el numeral 2 del artículo 2 de nuestra Constitución.
- 3.33. Dicha intervención negativa (que puede devenir en una vulneración del referido principio en caso se materialice la propuesta) se evidencia en la medida que la propuesta normativa

<sup>9</sup> Reglamento de Compensaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y modificatorias

**“Artículo 18.- Monto de los aguinaldos**

*El monto de cada aguinaldo es equivalente a un catorceavo (1/14) de la compensación económica anual del servidor civil, es de decir, una suma igual a la compensación económica que mensualmente percibe el servidor en los meses de julio y de diciembre, según se trate del aguinaldo con motivo de Fiestas Patrias o de Navidad, respectivamente”.*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 1SYZ6XK



únicamente busca trasladar a un grupo específico y particular de servidores públicos (personal CAS del Jurado Nacional de Elecciones) al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 728, generando de esa manera una situación de desigualdad con respecto a los otros servidores bajo el régimen CAS de la Administración Pública.

- 3.34 A estos efectos, es preciso tener en cuenta lo plasmado por el Tribunal Constitucional con relación al principio de igualdad y no discriminación:

*"4. Sin embargo, la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.*

*5. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio, debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se estará frente a una discriminación y, por tanto, ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable."<sup>10</sup> (Énfasis añadido)*

- 3.35 Teniendo en cuenta lo antes reseñado, se puede advertir que la propuesta normativa no plantea razones objetivas y razonables que justifiquen que únicamente los servidores CAS del Jurado Nacional de Elecciones deban ser trasladados al Decreto Legislativo N° 728, a pesar de no ser los únicos servidores CAS que existen en la Administración Pública. En ese sentido, si bien es cierto que al legislador le asiste el principio de libre configuración de la ley<sup>11</sup>, también es cierto que dicha libertad debe ejercerse sin menoscabo de los límites constitucionales. Así las cosas, en el presente caso, el principio de igualdad y no discriminación se constituye en un límite constitucional, según el cual, la legislación no puede generar escenarios de desigualdad entre sujetos de derecho que se encontrarían en una situación similar en toda la Administración Pública.
- 3.36 Por las consideraciones antes expuestas, se advierte que el Proyecto de Ley no se condice con la normativa vigente y constituiría una flagrante trasgresión a los principios rectores del SAGRH, adoleciendo por lo tanto de vicios de inconstitucionalidad, **por lo que no resulta viable.**

#### Otras consideraciones a tener en cuenta

- 3.37. Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis versa sobre la incorporación de servidores CAS del Jurado Nacional de Elecciones al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, y que esto repercute en la planilla de la referida entidad, dado que, el trasladar servidores a un régimen distinto implica el pago no solo de remuneraciones acorde

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 02861-2010-PA/TC, de fecha 9 de noviembre de 2011, f. j. 4 y 5.

<sup>11</sup> Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00027-2021-PI/TC, de fecha 27 de setiembre de 2022 de 2011, f. j. 39.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XK



a su régimen, sino de beneficios sociales; tenemos que dicho aspecto tiene un impacto presupuestal, por lo que se considera necesario recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que:

**"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".**

3.38. Sobre el particular, cabe traer a colación que, con relación a dicha **prohibición de gasto** la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, citando al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional, ha señalado<sup>12</sup> que:

*"(...) esta Dirección General considera, respecto a la prohibición de gasto público descrita en el artículo 79 de la Constitución que, en la formulación de proyectos de ley, los congresistas de la República, deben observar los siguientes criterios:*

- a) *Los congresistas de la República pueden formular iniciativas legislativas que generen gasto público siempre que concurren dos circunstancias, según los criterios jurisprudenciales del máximo intérprete de la Constitución, que son:*
  - i) *Que dicho gasto no exceda el balance general de ingresos y gastos de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal respectivo, en observancia del principio de equilibrio presupuestario y de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución; es decir que **no puede implicar la generación de gasto público que sea imputable a la ley de presupuesto del Año Fiscal en curso escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos.***
  - ii) *Que en el íter legislativo de dicha iniciativa legislativa haya participado el Poder Ejecutivo consintiendo su aprobación.*
- b) *Los congresistas de la República **no pueden aprobar iniciativas legislativas que, generando gasto público, afecten directamente el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley. Dicha prohibición resulta aplicable incluso en el escenario en que el Poder Ejecutivo haya consentido su aprobación en el iter legislativo; pues en ese caso se vulneraría el artículo 79 de la Constitución.***

*En ese sentido, en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, en la exposición de motivos de los proyectos de ley que generen gasto público, se debe justificar y sustentar por qué la propuesta normativa, no vulnera el principio de equilibrio presupuestario en el presupuesto del Sector Público del año en el que se presenta el proyecto de ley, así como los mecanismos de participación y consentimiento del Poder Ejecutivo respecto a la aprobación de la iniciativa legislativa.*

- c) *Los congresistas de la República no se encuentran prohibidos de dar leyes que reconocen y/o amplían el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al Estado **siempre que no generen gasto público, y que puedan constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual correspondiente, salvaguardando así la observancia del principio de equilibrio presupuestario**".*

<sup>12</sup> En el Boletín Especial Edición Fiestas Patrias extraído de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4479066-boletin-especial-edicion-fiestas-patrias>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XK



- 3.39. Por consiguiente, recomendamos al legislador tener en consideración lo expresado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en atención al desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional.
- 3.40. Aunado a ello, teniendo en cuenta el objeto que regula el Proyecto de Ley, cabe señalar que dicha medida se encuentra vinculada con el **subsistema de compensaciones**, debiendo resaltarse que si bien SERVIR tiene la facultad para emitir opinión técnica sobre las normas y funcionamiento del SAGRH, mediante el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2021<sup>13</sup>, se establece que la atribución para brindar opiniones técnicas relacionadas a los ingresos del personal del Sector Público la ejerce de forma exclusiva y excluyente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH). Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1666<sup>14</sup> y su modificatoria<sup>15</sup>, se dispone que la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público se rige por principios, entre los cuales encontramos al principio de exclusividad, a través del cual se precisa que la DGGFRH ostenta competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en materias de su competencia.
- 3.41. Asimismo, se advierte que la materia objeto del Proyecto de Ley tiene impacto presupuestal, por lo cual, corresponde al MEF a través de su Dirección General de Presupuesto Público, que en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público<sup>16</sup>, emitir opinión respecto a dicho impacto.
- 3.42. Finalmente, teniendo en cuenta que el objeto de la propuesta normativa no resulta viable, por ende, las demás disposiciones devienen en inviables por conexidad.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Con respecto al Proyecto de Ley N° 13862/2025-CR, "*Ley que dispone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de 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*", se concluye que **no resulta viable**, toda vez que no se condice con la normatividad vigente, desarrollada en el presente informe. En consecuencia, no es compatible con los subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos y organización del trabajo y su distribución del SAGRH. Asimismo, el Proyecto de Ley bajo análisis tendría vicios de inconstitucionalidad, dado que la propuesta trasgrede el principio de mérito, igualdad y no discriminación.

<sup>13</sup> Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del Sector Público.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

<sup>15</sup> Nos referimos a la Ley N° 32448, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.

<sup>16</sup> El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, señala:

"Artículo 5. Dirección General de Presupuesto Público

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego o en la Entidad Pública, según corresponda, y con el Responsable del Programa Presupuestal. (...)".

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XX



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- 4.2 Asimismo, **la propuesta normativa contraviene la implementación del régimen de la LSC**; siendo que todos los servidores de la administración pública de los regímenes generales pueden transitar de manera voluntaria al régimen de la LSC, el cual busca, entre otros aspectos, erradicar la discriminación en cuanto a las compensaciones económicas que perciben en otros regímenes laborales.
- 4.3 Se recomienda tener en consideración lo señalado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto a los alcances jurisprudenciales de la prohibición de gasto dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo analizado en los numerales 3.38 y 3.39 del presente informe técnico.
- 4.4 Se recomienda solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo analizado en los numerales 3.40 y 3.41 del presente informe técnico.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes. Asimismo, se adjuntan los respectivos proyectos de oficio de respuesta.

Atentamente,

Firmado por

BETTSY DIANA ROSAS ROSALES

Gerente (a) de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO

Ejecutiva de Políticas del Servicio Civil (e)

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

IVANA JAVIER CUBA

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

ANAMARIA COLLANTES CACHAY

Analista Jurídico i de Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: ISYZ6XK