



SUMILLA: LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión institucional del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —INDECOPI— mediante la progresiva incorporación de su personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, garantizando condiciones laborales equitativas, estabilidad en el empleo y el fortalecimiento del servicio público.

Artículo 2. Alcance y finalidad

La presente ley tiene por finalidad eliminar progresivamente las brechas de desigualdad entre los distintos regímenes laborales existentes en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, permitiendo la incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, particularmente aquellos que desarrollan labores de carácter permanente o estructural dentro de la entidad.

Artículo 3. Incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Se autoriza al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual a incorporar progresivamente al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 que se

encuentren prestando servicios en la entidad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. La incorporación se realiza priorizando al personal que:

- a) Desarrolle funciones de carácter permanente o vinculadas directamente al cumplimiento de las competencias institucionales.
- b) Cuento con vínculo laboral vigente bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.
- c) No se encuentre incurso en impedimentos legales para el acceso o ejercicio de la función pública.

Para efectos de la presente ley, se presume la naturaleza permanente de las funciones cuando estas se encuentren vinculadas a actividades regulares, continuas o esenciales para el cumplimiento de los fines institucionales de la entidad.

Artículo 4. Proceso de incorporación

El proceso de incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 se realiza de manera progresiva, considerando criterios de antigüedad en el servicio, naturaleza de las funciones desempeñadas y disponibilidad presupuestal institucional.

La implementación de la presente ley no genera el cese del personal beneficiario ni la interrupción de su vínculo laboral durante el proceso de adecuación administrativa correspondiente.

El plazo máximo para la culminación del proceso de incorporación es de hasta dos (2) años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba mediante resolución las disposiciones reglamentarias y lineamientos técnicos necesarios para la implementación de la presente ley, dentro de un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de su entrada en vigencia.

SEGUNDA. Financiamiento y adecuación presupuestal

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Para tal efecto, la entidad queda facultada a efectuar las modificaciones presupuestarias internas necesarias dentro de su marco presupuestal aprobado, quedando exceptuada de las restricciones establecidas en los artículos 6, 8 y 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público vigente, en lo estrictamente necesario para la ejecución del proceso de incorporación previsto en la presente ley.

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce las acciones de evaluación técnica que correspondan en el marco de sus competencias.

TERCERA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 10 de Marzo de 2026



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/03/2026 13:19:57-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zedith
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2026 10:16:07-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2026 16:48:36-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2026 16:30:33-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2026 16:30:53-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2026 15:08:53-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2026 16:39:12-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2026 15:10:43-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de fortalecer la gestión institucional del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —INDECOPI— mediante la progresiva incorporación de trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Esta propuesta se sustenta en la necesidad de reducir las brechas estructurales existentes entre distintos regímenes laborales dentro del sector público, particularmente cuando trabajadores que realizan funciones equivalentes o de similar naturaleza se encuentran sujetos a condiciones laborales diferenciadas. La coexistencia prolongada de regímenes laborales con distintos niveles de protección genera tensiones institucionales y afecta la eficiencia del servicio público, situación que ha sido ampliamente analizada por la doctrina laboral y por organismos especializados en gestión pública.

La presente iniciativa legislativa parte de reconocer que el régimen de contratación administrativa de servicios —CAS— fue concebido originalmente como un mecanismo excepcional y transitorio dentro de la administración pública. Sin embargo, con el paso de los años, su aplicación se extendió a funciones de naturaleza permanente, lo que produjo una situación de desigualdad normativa entre trabajadores que desempeñan funciones equivalentes dentro de una misma entidad estatal. Esta realidad ha sido objeto de crítica en la doctrina del derecho laboral contemporáneo, la cual sostiene que la fragmentación de regímenes laborales dentro del Estado afecta el principio de igualdad y debilita la coherencia institucional de la administración pública. En este sentido, se ha señalado que la consolidación de sistemas laborales más homogéneos en el sector público contribuye a fortalecer la profesionalización del servicio civil y a mejorar la calidad del servicio prestado a la ciudadanía¹.

Desde la perspectiva constitucional, la presente propuesta de ley se encuentra alineada con el principio de igualdad y no discriminación reconocido en el ordenamiento jurídico peruano, particularmente cuando trabajadores que realizan funciones permanentes en una entidad estatal se encuentran sometidos a regímenes laborales con derechos sustancialmente distintos. La doctrina especializada ha sostenido que el derecho del trabajo se estructura sobre el reconocimiento de la desigualdad material entre empleador y trabajador, por lo que la normativa laboral debe orientarse a garantizar condiciones mínimas de equidad y protección. Bajo esta premisa, el tránsito progresivo hacia regímenes laborales con mayores garantías constituye una manifestación del principio de progresividad de los derechos laborales, ampliamente reconocido en el derecho internacional del trabajo y en la doctrina contemporánea².

En el caso específico del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, la existencia de un número significativo de trabajadores bajo el régimen CAS que desempeñan funciones permanentes vinculadas

¹ Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Las relaciones laborales en el sector público: un análisis comparado*.

² Ermida Uriarte, O. (2011). *Derecho del trabajo y globalización*. Fundación de Cultura Universitaria.

al cumplimiento de las competencias institucionales pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas normativas orientadas a corregir esta situación. La presente propuesta de ley reconoce que la estabilidad laboral, la previsibilidad de las condiciones de trabajo y el acceso a beneficios laborales forman parte de los elementos que contribuyen a la consolidación de un servicio público profesional y eficiente. En esa línea, diversos estudios sobre administración pública han demostrado que los sistemas laborales caracterizados por altos niveles de precariedad contractual tienden a generar menor continuidad institucional y menores niveles de compromiso organizacional por parte del personal³.

La presente iniciativa legislativa también responde a criterios de racionalidad administrativa y eficiencia institucional. La existencia de regímenes laborales fragmentados dentro de una misma entidad puede generar complejidades administrativas, dificultades en la gestión del talento humano y diferencias injustificadas en el reconocimiento de derechos laborales. En contraste, la progresiva armonización de regímenes laborales permite fortalecer la estructura organizacional de las entidades públicas, promover la estabilidad en el empleo y garantizar una mayor continuidad en la prestación de los servicios públicos. Desde la perspectiva del derecho administrativo laboral, la profesionalización del servicio civil requiere la consolidación de regímenes laborales que otorguen seguridad jurídica tanto a los trabajadores como a la propia administración⁴.

La presente propuesta de ley adopta un enfoque gradual y financieramente responsable para la incorporación de los trabajadores CAS al régimen del Decreto Legislativo 728, considerando criterios de antigüedad en el servicio, naturaleza de las funciones desempeñadas y disponibilidad presupuestal institucional. Este enfoque progresivo resulta coherente con los principios de sostenibilidad fiscal y de buena administración pública, en tanto permite realizar el proceso de incorporación sin generar desequilibrios presupuestales ni afectar la continuidad de las funciones institucionales. En el ámbito del derecho laboral público se reconoce que las reformas orientadas a mejorar las condiciones laborales deben implementarse mediante procesos graduales que permitan asegurar su viabilidad financiera y administrativa dentro del Estado⁵.

El presente proyecto de ley reconoce, además, que la estabilidad laboral constituye un factor relevante para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado. La consolidación de un régimen laboral más estable permite retener talento especializado, garantizar continuidad en la ejecución de políticas públicas y mejorar la calidad de los servicios que las entidades estatales brindan a los ciudadanos. En el caso del INDECOPI, cuya labor se vincula directamente con la defensa de los derechos de los consumidores, la protección de la propiedad intelectual y la promoción de la libre competencia, resulta particularmente relevante contar con personal altamente calificado que pueda desarrollar sus funciones dentro de un entorno institucional que garantice estabilidad y reconocimiento adecuado de sus derechos laborales.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing.

⁴ Parada, R. (2012). *Derecho administrativo*. Marcial Pons.

⁵ Ackerman, M. (2014). *Derecho del trabajo y derechos sociales*. Rubinzal-Culzoni.

La presente iniciativa legislativa busca, por tanto, corregir una situación estructural de desigualdad dentro de la administración pública, promoviendo la progresiva incorporación de trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 en aquellos casos en los que se desarrollen funciones permanentes o esenciales para el cumplimiento de los fines institucionales. Esta medida no solo contribuye al reconocimiento efectivo de los derechos laborales de los trabajadores, sino que también fortalece la institucionalidad del Estado al consolidar un sistema de gestión del talento humano más coherente, estable y orientado al servicio público.

➤ **ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO**

El presente proyecto de ley se enmarca dentro del ordenamiento constitucional, laboral y administrativo que regula la función pública, los regímenes laborales del Estado y la organización institucional de las entidades públicas. En tal contexto, la presente iniciativa legislativa guarda coherencia con las siguientes disposiciones normativas del ordenamiento jurídico peruano:

1. Constitución Política del Perú.
2. Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
3. Decreto Legislativo N.º 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).
4. Ley N.º 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales.
5. Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.
6. Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
7. Decreto Legislativo N.º 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.
8. Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
9. Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057.
10. Decreto Supremo N.º 013-2013-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

Las disposiciones señaladas constituyen el marco jurídico que regula los principios del empleo público, los regímenes laborales aplicables en la administración pública y la organización institucional de las entidades del Estado, dentro del cual se inserta la presente propuesta de ley orientada a la incorporación progresiva de trabajadores al régimen laboral de la actividad privada.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de corregir una situación estructural de desigualdad laboral existente dentro del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —INDECOPI—, derivada de la coexistencia de distintos regímenes laborales aplicables a trabajadores que

desempeñan funciones de naturaleza sustancialmente equivalente. Esta situación genera una brecha de derechos laborales entre servidores que realizan labores permanentes dentro de la entidad, pero que se encuentran sujetos a regímenes jurídicos distintos, particularmente entre el régimen especial de contratación administrativa de servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057 y el régimen laboral de la actividad privada previsto en el Decreto Legislativo 728. La presente iniciativa legislativa plantea una solución progresiva y jurídicamente razonable orientada a restablecer la equidad laboral dentro de la administración pública, en concordancia con los principios constitucionales que rigen el derecho al trabajo y la igualdad ante la ley.

Desde una perspectiva constitucional, el derecho al trabajo constituye un derecho fundamental que no solo garantiza el acceso al empleo, sino también condiciones dignas y equitativas de prestación laboral. El Tribunal Constitucional peruano ha sostenido reiteradamente que el Estado tiene la obligación de promover políticas públicas orientadas a evitar situaciones de discriminación entre trabajadores que realizan funciones similares dentro de una misma entidad pública. En el ámbito doctrinario, el derecho laboral contemporáneo ha desarrollado el principio de igualdad sustancial en las relaciones laborales, según el cual la diferencia de regímenes contractuales no puede justificar la existencia de condiciones laborales injustificadamente desiguales cuando las funciones desempeñadas poseen naturaleza permanente o estructural dentro de la organización administrativa (Ermida Uriarte, 2011) ⁶. Bajo esta lógica, la permanencia de trabajadores bajo regímenes temporales en puestos que responden a necesidades estructurales de la administración constituye una distorsión del diseño institucional del empleo público.

La presente propuesta de ley se orienta precisamente a corregir dicha distorsión mediante la incorporación progresiva de los trabajadores que se encuentran bajo el régimen CAS hacia el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, priorizando aquellos casos en los cuales las funciones desarrolladas responden a necesidades permanentes de la entidad. La doctrina laboral comparada ha destacado que los sistemas administrativos modernos requieren estructuras de empleo público estables que permitan garantizar la continuidad institucional, la profesionalización del servicio público y la eficiencia en la gestión administrativa. En este sentido, se ha señalado que la estabilidad laboral en el sector público constituye un elemento clave para asegurar la calidad de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía, especialmente en organismos reguladores y entidades técnicas cuya labor requiere especialización y continuidad funcional (Palomeque López & Álvarez de la Rosa, 2018) ⁷.

En el caso del INDECOPI, la naturaleza de sus competencias institucionales exige la presencia de profesionales altamente especializados en materias como defensa de la libre competencia, protección del consumidor, propiedad intelectual, eliminación de barreras burocráticas y supervisión de prácticas comerciales. Estas funciones, por su propia naturaleza, responden a necesidades permanentes del Estado y no a tareas de carácter eventual o temporal. La permanencia de trabajadores bajo un régimen

⁶ Ermida Uriarte, O. (2011). *Derecho del trabajo y globalización*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

⁷ Palomeque López, M. C., & Álvarez de la Rosa, M. (2018). *Derecho del trabajo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

contractual diseñado originalmente como excepcional y transitorio genera una situación de precariedad laboral incompatible con la complejidad técnica de las funciones que desarrolla la entidad. En el ámbito del derecho administrativo laboral, se reconoce que la utilización prolongada de regímenes temporales para cubrir funciones permanentes constituye una forma de precarización institucional del empleo público que afecta tanto los derechos de los trabajadores como la eficiencia del aparato estatal (Gamero Casado, 2015)⁸.

La presente iniciativa legislativa adopta un enfoque gradual y responsable para la corrección de esta situación, estableciendo un proceso progresivo de incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Este enfoque responde a criterios de sostenibilidad institucional y responsabilidad fiscal, al considerar la disponibilidad presupuestal de la entidad y la necesidad de realizar adecuaciones administrativas ordenadas. La gradualidad en la implementación de reformas laborales dentro del sector público ha sido reconocida por la doctrina como un mecanismo adecuado para armonizar la protección de los derechos laborales con la estabilidad de las finanzas públicas y la continuidad de los servicios estatales (Martínez Girón, 2019)⁹.

En ese sentido, la presente propuesta de ley incorpora mecanismos jurídicos que permiten garantizar que el proceso de migración de régimen laboral no genere interrupciones en el vínculo laboral de los trabajadores ni afectaciones al funcionamiento institucional del INDECOPI. Se establece además que la incorporación priorice criterios objetivos como la antigüedad en el servicio y la naturaleza permanente de las funciones desempeñadas, lo cual permite asegurar un proceso transparente, equitativo y técnicamente sustentado. La doctrina especializada en gestión pública ha señalado que las reformas orientadas a fortalecer la estabilidad laboral en entidades técnicas contribuyen significativamente al desarrollo de capacidades institucionales, ya que permiten retener talento profesional, fortalecer la especialización técnica del personal y mejorar la calidad de las decisiones administrativas (Longo, 2017)¹⁰.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa contempla un diseño financiero que respeta el marco constitucional vigente, particularmente lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú relativo a la iniciativa de gasto público. La implementación de la propuesta se financia con cargo al presupuesto institucional del INDECOPI, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, facultando a la entidad a realizar las modificaciones presupuestarias internas necesarias para ejecutar el proceso de incorporación. Este enfoque garantiza la viabilidad fiscal de la medida y asegura que la reforma se realice dentro de los márgenes de responsabilidad presupuestaria exigidos por el ordenamiento jurídico.

En ese contexto, el presente proyecto de ley se inscribe dentro de una tendencia más amplia de modernización del empleo público orientada a reducir la fragmentación de regímenes laborales dentro del Estado peruano. La coexistencia de múltiples regímenes

⁸ Gamero Casado, E. (2015). *El empleo público en el derecho administrativo contemporáneo*. Madrid: Marcial Pons.

⁹ Martínez Girón, J. (2019). *Transformaciones recientes del derecho del trabajo en el sector público*. Madrid: Civitas.

¹⁰ Longo, F. (2017). *La gestión de recursos humanos en el sector público*. Barcelona: ESADE.

contractuales dentro de una misma entidad pública genera dificultades en la gestión de recursos humanos, debilita los incentivos institucionales y puede afectar la cohesión organizacional. La presente propuesta de ley busca avanzar hacia un modelo más coherente de empleo público dentro del INDECOPI, fortaleciendo su capacidad institucional para cumplir adecuadamente con su mandato constitucional de protección de los consumidores, promoción de la libre competencia y defensa de la propiedad intelectual.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La problemática que motiva el presente proyecto de ley se encuentra vinculada a la persistencia de una estructura laboral fragmentada dentro del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —INDECOPI—, caracterizada por la coexistencia de distintos regímenes de contratación que otorgan niveles diferenciados de protección jurídica y beneficios laborales. Esta situación genera una brecha estructural entre trabajadores que desempeñan funciones sustancialmente equivalentes dentro de la misma entidad pública, pero que se encuentran sujetos a condiciones laborales disímiles según el régimen jurídico bajo el cual fueron contratados. En el caso específico del régimen de contratación administrativa de servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057, su diseño original respondió a un mecanismo excepcional y temporal orientado a flexibilizar la contratación en el sector público. Sin embargo, con el transcurso del tiempo dicho régimen ha adquirido un carácter estructural dentro de diversas entidades del Estado, lo que ha derivado en una situación de desigualdad funcional entre servidores públicos que realizan actividades permanentes dentro de la administración pública (Toyama Miyagusuku, 2015) ¹¹.

En el ámbito institucional del INDECOPI, esta problemática se manifiesta en la existencia de un número significativo de trabajadores que desarrollan funciones vinculadas directamente al cumplimiento de las competencias sustantivas de la entidad —tales como la protección al consumidor, la defensa de la libre competencia, la protección de la propiedad intelectual y la eliminación de barreras burocráticas— bajo el régimen CAS, a pesar de que dichas funciones poseen naturaleza permanente y estructural dentro del aparato administrativo. La permanencia de esta situación genera una distorsión en la estructura del empleo público, debido a que trabajadores que desempeñan funciones permanentes carecen de los derechos laborales propios del régimen laboral de la actividad privada previsto en el Decreto Legislativo 728, tales como estabilidad relativa en el empleo, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones legales y otros beneficios sociales que constituyen garantías básicas del derecho al trabajo. En la doctrina laboral contemporánea se ha señalado que la utilización prolongada de regímenes de contratación temporal para cubrir necesidades permanentes de la administración constituye una forma de precarización del empleo público que afecta la calidad institucional del Estado y debilita la protección de los derechos laborales fundamentales (Neves Mujica, 2018) ¹².

¹¹ Toyama Miyagusuku, J. (2015). *Derecho del trabajo y de la seguridad social*. Lima: Gaceta Jurídica.

¹² Neves Mujica, J. (2018). *Introducción al derecho del trabajo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

La presente iniciativa legislativa identifica que esta diferenciación normativa no solo tiene efectos en el ámbito de los derechos individuales de los trabajadores, sino también en la eficiencia institucional del propio INDECOPI. La existencia de regímenes laborales desiguales dentro de una misma entidad puede generar desincentivos organizacionales, alta rotación de personal y debilitamiento de la continuidad administrativa en áreas estratégicas del Estado. En ese contexto, la doctrina especializada en gestión pública ha señalado que la estabilidad laboral y la previsibilidad en las condiciones de trabajo constituyen factores determinantes para garantizar el adecuado desempeño de las funciones públicas y fortalecer la capacidad institucional del Estado para cumplir sus objetivos regulatorios y de supervisión (Longo, 2004)¹³. Bajo esta perspectiva, el presente proyecto de ley reconoce que la estabilidad y el reconocimiento de derechos laborales adecuados no solo benefician al trabajador individual, sino que también contribuyen a mejorar la calidad del servicio público que reciben los ciudadanos.

Adicionalmente, la persistencia del régimen CAS en actividades permanentes dentro de las entidades públicas plantea una tensión jurídica con los principios constitucionales de igualdad ante la ley y de progresividad en materia de derechos laborales. El Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado debe promover progresivamente mejores condiciones de trabajo dentro de la administración pública, evitando estructuras normativas que perpetúen situaciones de discriminación o desigualdad injustificada entre trabajadores que realizan funciones equivalentes. Desde el punto de vista doctrinal, la igualdad en las relaciones laborales implica que trabajadores que desarrollan funciones sustancialmente similares dentro de una misma organización deben gozar de condiciones jurídicas comparables, salvo que exista una justificación objetiva y razonable que legitime la diferenciación normativa (Boza Pro, 2016)¹⁴. La situación actualmente existente dentro del INDECOPI revela que tal justificación resulta difícil de sostener cuando los trabajadores CAS cumplen funciones permanentes vinculadas directamente con la misión institucional de la entidad.

La presente propuesta de ley identifica también que la continuidad de este esquema laboral fragmentado puede generar un incremento progresivo de conflictos laborales y litigios contra el Estado. En diversos sectores de la administración pública se ha observado que trabajadores contratados bajo el régimen CAS han recurrido al Poder Judicial o a la jurisdicción constitucional para obtener el reconocimiento de derechos laborales equivalentes a los de otros regímenes. Este fenómeno ha sido ampliamente analizado en la doctrina del derecho laboral público, en la cual se sostiene que la existencia de regímenes laborales diferenciados dentro de una misma entidad pública constituye un factor que incentiva la judicialización de las relaciones laborales, generando costos institucionales y económicos adicionales para el Estado (Sanguinetti Raymond, 2019)¹⁵. Desde esta perspectiva, la presente iniciativa legislativa no solo busca corregir una situación de desigualdad laboral, sino también contribuir a la reducción de potenciales conflictos judiciales derivados de la actual estructura del empleo público.

¹³ Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

¹⁴ Boza Pro, G. (2016). *Derecho del trabajo: fundamentos y tendencias*. Lima: Palestra Editores.

¹⁵ Sanguinetti Raymond, W. (2019). *Derecho del trabajo: principios y transformaciones contemporáneas*. Lima: Grijley.

El presente proyecto de ley parte del reconocimiento de que el régimen CAS fue concebido como un mecanismo transitorio dentro del proceso de modernización del empleo público, pero su utilización prolongada en funciones permanentes ha generado una brecha laboral que resulta incompatible con los principios de estabilidad, igualdad y eficiencia que deben orientar la organización del servicio civil. Por esta razón, la presente propuesta de ley plantea una incorporación progresiva de los trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, priorizando a aquellos que desempeñan funciones permanentes dentro de la entidad y garantizando que dicho proceso se realice de manera gradual y fiscalmente responsable. De este modo, la presente iniciativa legislativa busca corregir una distorsión estructural en el régimen laboral del INDECOPI, fortalecer la institucionalidad del servicio público y asegurar condiciones laborales más equitativas para los trabajadores que cumplen funciones esenciales dentro de la entidad.

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

La vigencia del presente proyecto de ley produce efectos jurídicos relevantes dentro del sistema normativo nacional, particularmente en el ámbito del régimen laboral del sector público y en la evolución progresiva de los derechos laborales reconocidos en el ordenamiento jurídico peruano. La presente iniciativa legislativa se inserta en un contexto de reformas orientadas a reducir la fragmentación de los regímenes laborales en la administración pública y a garantizar el respeto de los principios constitucionales de igualdad ante la ley, dignidad del trabajador y progresividad de los derechos sociales. En ese marco, la presente propuesta de ley no crea un nuevo régimen laboral ni introduce una estructura normativa paralela, sino que opera como un mecanismo de adecuación progresiva dentro de los regímenes ya existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

El régimen de contratación administrativa de servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057 fue concebido originalmente como un mecanismo excepcional y temporal para facilitar la contratación de personal en el Estado frente a limitaciones presupuestales y administrativas. Sin embargo, con el transcurso del tiempo este régimen se consolidó como una modalidad permanente de contratación en numerosas entidades públicas, generando una coexistencia de regímenes laborales con distintos niveles de protección y beneficios. Esta situación ha sido ampliamente analizada por la doctrina laboral, que advierte que la proliferación de regímenes diferenciados dentro de una misma entidad pública produce escenarios de desigualdad material entre trabajadores que desempeñan funciones equivalentes (Neves Mujica, 2019). En ese sentido, la presente iniciativa legislativa busca corregir dicha distorsión normativa mediante la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de aquellos trabajadores que realizan funciones permanentes dentro de la estructura institucional de INDECOPI.

Desde la perspectiva constitucional, el efecto principal de la vigencia de la presente propuesta de ley se vincula con la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en materia laboral. El Tribunal Constitucional peruano ha reconocido reiteradamente que el derecho al trabajo no se limita a la mera posibilidad de acceder a un empleo, sino que también comprende la garantía de condiciones laborales dignas y equitativas dentro de la relación de trabajo. En este contexto, la coexistencia de trabajadores que realizan

funciones equivalentes bajo regímenes laborales sustancialmente distintos puede generar situaciones incompatibles con el principio de igualdad material reconocido en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú. La doctrina especializada sostiene que la igualdad en el empleo público exige que los trabajadores que desempeñan funciones estructurales dentro del aparato estatal cuenten con un nivel mínimo de estabilidad y protección laboral acorde con la naturaleza permanente de sus funciones (Blancas Bustamante, 2013).

La vigencia del presente proyecto de ley también incide en el proceso de modernización del empleo público, al promover la convergencia progresiva hacia regímenes laborales más estables y coherentes con las funciones permanentes del Estado. En el caso específico de INDECOPI, institución encargada de funciones estratégicas como la defensa de la competencia, la protección del consumidor y la tutela de la propiedad intelectual, la estabilidad y profesionalización de su recurso humano constituye un elemento fundamental para el cumplimiento eficiente de sus competencias institucionales. Diversos estudios sobre administración pública sostienen que la estabilidad laboral del personal estatal contribuye a mejorar la continuidad de las políticas públicas, fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones y garantizar un servicio público más eficiente para la ciudadanía (Longo, 2017).

Otro aspecto relevante del efecto normativo de la presente iniciativa legislativa radica en su compatibilidad con las reglas constitucionales que regulan la iniciativa legislativa en materia de gasto público. El diseño normativo de la presente propuesta de ley establece que el proceso de incorporación se realizará de manera progresiva y con cargo al presupuesto institucional de la entidad, sin generar nuevas obligaciones directas para el Tesoro Público. De esta manera, la norma respeta el marco constitucional establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público sin financiamiento. La doctrina sobre derecho presupuestario señala que las leyes que introducen procesos de adecuación laboral progresiva dentro de los presupuestos institucionales existentes no constituyen necesariamente creación de gasto público, siempre que su implementación se realice dentro de los márgenes de sostenibilidad fiscal definidos por el Estado (Shack Yalta, 2020).

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda coherencia con las tendencias contemporáneas del derecho laboral público orientadas a superar los esquemas de precarización laboral en el Estado. Organismos internacionales especializados en materia laboral han señalado que los regímenes de contratación temporal en el sector público deben utilizarse únicamente para atender necesidades excepcionales o transitorias, y no para cubrir funciones permanentes dentro de la administración pública. La permanencia prolongada de trabajadores bajo esquemas contractuales temporales genera riesgos de vulneración de derechos laborales y afecta la eficiencia institucional al debilitar la estabilidad del personal especializado (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

En este contexto, el efecto jurídico de la vigencia de la presente propuesta de ley se proyecta como una medida de armonización normativa dentro del sistema de empleo público, orientada a corregir desequilibrios estructurales generados por la coexistencia de regímenes laborales diferenciados. La incorporación progresiva de trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 no implica la eliminación inmediata del régimen CAS en el ordenamiento jurídico nacional, sino la aplicación de un criterio de racionalización institucional que reconoce la naturaleza permanente de determinadas funciones dentro de la administración pública. De esta manera, el presente proyecto de ley contribuye al fortalecimiento del servicio civil y al cumplimiento de los principios constitucionales que orientan la protección del trabajo en el Estado.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo–beneficio del presente proyecto de ley debe partir de una premisa metodológica propia de la evaluación económica de reformas laborales en el sector público: no se trata solo de comparar el incremento de la planilla por el cambio de régimen, sino de valorar el efecto neto sobre la productividad institucional, la continuidad operativa, la reducción de costos de rotación y la calidad del servicio, bajo una restricción explícita de sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto. Desde esta perspectiva, el principal costo directo identificable es el ajuste progresivo de obligaciones laborales asociadas al régimen del Decreto Legislativo 728 —beneficios sociales y componentes remunerativos— respecto del régimen del Decreto Legislativo 1057, con impacto sobre el gasto en personal dentro del presupuesto institucional. Sin embargo, la literatura sobre empleo y compensaciones en el sector público advierte que la gestión de salarios y condiciones laborales incide en la selección, retención y motivación del personal, con efectos medibles sobre la productividad y la calidad de los productos del Estado; por ello, el costo fiscal debe analizarse junto con su rendimiento en términos de desempeño institucional, eficiencia del gasto y resultados del servicio (World Bank, 2021)¹⁶. En el caso de INDECOPI, cuyas funciones suponen alta especialización técnica y acumulación de conocimiento procedimental, el componente de “capital humano específico” amplifica el costo de mantener esquemas contractuales de mayor precariedad relativa, porque incentivan salidas, desincentivan permanencia y elevan costos de reemplazo, inducción y aprendizaje organizacional, aun cuando esos costos no siempre se registren de forma visible en la contabilidad presupuestal.

En la estructura de beneficios, la presente iniciativa legislativa produce retornos institucionales que pueden traducirse en ganancias de eficiencia: mayor estabilidad y previsibilidad del vínculo reduce fricciones administrativas, disminuye la incertidumbre de continuidad del personal y fortalece la planificación de mediano plazo en áreas críticas. La evidencia comparada sobre gestión pública destaca que, cuando las administraciones enfrentan restricciones severas o esquemas que erosionan confianza, motivación y compromiso, se resienten la capacidad de atraer y retener talento y, con ello, el desempeño del servicio civil; por lo tanto, políticas que elevan el involucramiento y la permanencia del personal se conectan con una función pública de mayor rendimiento (OECD, 2016)¹⁷. Para fines de justificación costo–beneficio en exposición de motivos,

¹⁶ World Bank. (2021). *Public sector employment and compensation: An assessment framework*. World Bank.

¹⁷ OECD. (2016). *Engaging public employees for a high-performing civil service* (OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing.

esto permite sostener que el gasto incremental —al ser progresivo, sujeto a disponibilidad y financiado con presupuesto institucional— se orienta a asegurar continuidad del servicio, reducir costos de transacción internos y proteger la calidad regulatoria y resolutoria de la entidad, que es el “producto público” que el Estado entrega a la ciudadanía y al mercado.

Un beneficio adicional, relevante y jurídicamente defendible, es la reducción de “costos por conflictividad” y de “costos por desalineamiento percibido” entre trabajadores que realizan funciones equivalentes bajo regímenes diferenciados. La investigación sobre justicia organizacional muestra, con evidencia meta-analítica, que las percepciones de justicia distributiva y procedimental se asocian a actitudes y resultados organizacionales relevantes —satisfacción, compromiso, conductas de cooperación, retiro y desempeño—, lo que aporta sustento a la idea de que cerrar brechas injustificadas en condiciones laborales puede mejorar el clima y la efectividad institucional (Colquitt et al., 2001)¹⁸. En términos de costo-beneficio, este punto es clave porque la inequidad percibida genera costos ocultos: menor esfuerzo discrecional, más ausentismo, menor disposición a asumir cargas adicionales y, en ciertos contextos, mayor propensión al litigio o a reclamaciones administrativas. La presente propuesta de ley, al priorizar labores permanentes o esenciales y al ordenar un tránsito gradual sin interrupción del vínculo, se alinea con un enfoque de gestión de riesgos: reduce pérdidas de desempeño derivadas de incentivos contractuales inestables y, al mismo tiempo, preserva la continuidad operativa mientras se ejecuta la adecuación administrativa.

Desde la teoría económica del trabajo, la relación entre remuneración/condición considerada “justa” y el nivel de esfuerzo provee un marco explicativo adicional para el beneficio esperado. La hipótesis del “salario justo-esfuerzo” plantea que, cuando los trabajadores perciben que su retribución o trato se ubica por debajo de un estándar de justicia, ajustan su esfuerzo a la baja en proporción a esa brecha; esta lógica refuerza que la mejora de condiciones y estabilidad puede traducirse en mayor esfuerzo efectivo y mejor rendimiento institucional, especialmente en tareas donde el esfuerzo no es perfectamente contractible ni supervisable (Akerlof & Yellen, 1990)¹⁹. Aplicado al INDECOPI, donde gran parte del valor público proviene de análisis técnico y decisiones de calidad, la ganancia marginal de productividad por mejor motivación y permanencia puede ser significativa, aun cuando no se exprese inmediatamente como “más horas”, sino como mejores resoluciones, menos reprocesos, mejor coordinación y mayor predictibilidad.

Un componente decisivo del balance costo-beneficio es el costo de rotación y su impacto sobre el desempeño organizacional. La evidencia empírica sintetizada mediante meta-análisis sostiene que mayores tasas de rotación se asocian con menor rendimiento organizacional, lo que respalda que medidas orientadas a estabilizar plantillas pueden generar beneficios netos por preservación de conocimiento, reducción de vacancias y continuidad de procesos (Hancock et al., 2013)²⁰. En términos de exposición de motivos,

¹⁸ Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O. L. H., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425–445.

¹⁹ Akerlof, G. A., & Yellen, J. L. (1990). The fair wage-effort hypothesis and unemployment. *The Quarterly Journal of Economics*, 105(2), 255–283.

²⁰ Hancock, J. I., Allen, D. G., Bosco, F. A., McDaniel, K. R., & Pierce, C. A. (2013). Meta-analytic review of employee turnover as a predictor of firm performance. *Journal of Management*, 39(3), 573–603.

este hallazgo permite defender que el gasto incremental del tránsito al Decreto Legislativo 728 opera como inversión en eficiencia institucional: reduce costos recurrentes de reemplazo, acorta curvas de aprendizaje, disminuye el riesgo de congestión procedimental y protege la calidad técnica. Cuando el diseño normativo incorpora gradualidad, criterios de priorización y financiamiento con cargo al presupuesto institucional, el análisis costo-beneficio puede presentarse como una reasignación eficiente dentro del gasto en personal, orientada a maximizar productividad y calidad del servicio sin trasladar presión al Tesoro Público.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra alineada con los objetivos de la Agenda Legislativa del Congreso de la República vinculados al fortalecimiento del servicio civil, la modernización de la administración pública y la mejora de la calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía. En ese sentido, la incorporación progresiva de los trabajadores del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —INDECOPI— al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 contribuye a consolidar una gestión pública más eficiente, basada en la estabilidad laboral, la profesionalización del recurso humano y la eliminación de brechas de desigualdad entre regímenes laborales dentro de una misma entidad del Estado.

Asimismo, la propuesta normativa guarda coherencia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente con la Política de Estado N.º 11, referida a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, al contribuir a reducir las diferencias injustificadas entre trabajadores que realizan funciones de naturaleza equivalente; con la Política de Estado N.º 14, relativa al acceso al empleo pleno, digno y productivo, al promover condiciones laborales más estables y justas en el sector público; y con la Política de Estado N.º 24, orientada a la afirmación de un Estado eficiente y transparente, en la medida que el fortalecimiento del capital humano de una entidad estratégica como INDECOPI impacta directamente en la calidad de los servicios vinculados a la protección del consumidor, la defensa de la libre competencia y la tutela de la propiedad intelectual.

En consecuencia, la presente iniciativa no solo atiende una demanda legítima de equidad laboral dentro del Estado, sino que también contribuye a mejorar la capacidad institucional de INDECOPI para cumplir de manera eficiente sus funciones, fortaleciendo la institucionalidad pública y la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento del mercado y en la defensa de sus derechos en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 14**. Acceso al empleo pleno, digno y productivo, y concordante con el **tema 68**. Regímenes especiales laborales de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.