



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

El Proyecto de Ley 10727/2024-CR; fue presentado el 4 de abril de 2025 por la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe. La iniciativa propone la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) que se encuentran bajo el régimen CAS con contrato a plazo indeterminado:

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por UNANIMIDAD de los presentes, con la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, en su Décimo Séptimo Sesión Ordinaria llevada a cabo el 20 de mayo de 2026, proponer la APROBACIÓN del proyecto de ley 10727/2024-CR, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del presente dictamen. Votaron a favor los congresistas Soto Reyes, Alejandro; Martínez Talavera, Pedro Edwin; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli; Arriola Tueros, José Alberto; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Chirinos Venegas, Patricia Rosa; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Flores Ancachi, Jorge Luis; Gonza Castillo, Américo; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; Mita Alanoca, Isaac; Monteza Facho, Silvia María; Palacios Huamán, Margot; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Robles Araujo, Silvana Emperatriz; Salhuana Cavides, Eduardo; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Valer Pinto, Héctor; Vara Meléndez, Elías Marcial; Zea Choquechambi, Oscar; y Zegarra Saboya, Ana Sadith.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El proyecto de ley 10727/2024-CR fue decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora a la comisión de Comercio Exterior y Turismo.

1.2. Antecedentes parlamentarios

- a) **Iniciativa y Autoría Legislativa;** El Proyecto de Ley 10727/2024-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de abril de 2025. La iniciativa legislativa es de autoría de la Congresista de la República Nieves Esmeralda Limachi Quispe, integrante del Grupo Parlamentario "Voces del Pueblo - Bloque Magisterial".

La propuesta cuenta, además, con la suscripción de diversos congresistas que coadyuvan a la iniciativa, ejerciendo el derecho consagrado en el artículo 107 de la Constitución Política

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

del Perú y conforme a lo previsto en los artículos 22, inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

- b) **Vinculación con la Agenda Legislativa Priorizada,** La iniciativa legislativa guarda estrecha coherencia con los lineamientos establecidos en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2025-2026, aprobada mediante la resolución legislativa correspondiente. Específicamente, el Proyecto de Ley 10727/2024-CR se alinea con los objetivos estratégicos orientados al Fortalecimiento de la Institucionalidad y Modernización del Estado, así como con el eje de Crecimiento Económico Sostenible y Descentralizado.

Asimismo, la propuesta se encuentra vinculada con las **Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**, las cuales constituyen el marco de largo plazo para el desarrollo del país:

- **Políticas de Estado N° 04 y 05:** Referidas a la institucionalización de la democracia y a la eficiencia y transparencia del Estado. El tránsito del personal al régimen laboral que corresponde por ley (D.L. 728) contribuye a la predictibilidad jurídica y a una gestión de recursos humanos más eficiente, eliminando distorsiones administrativas en entidades operativas como ZOFRATACNA.
- **Política de Estado N° 11 (Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación):** Al buscar la equiparación de derechos laborales y beneficios sociales de los servidores que desempeñan funciones bajo un régimen de naturaleza privada, conforme a la Ley 27688.
- **Política de Estado N° 14 (Acceso al empleo pleno, digno y productivo):** Al garantizar condiciones de estabilidad y respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores, promoviendo la profesionalización del servicio civil en zonas de tratamiento especial.

De esta manera, podemos señalar que el proyecto no representa un esfuerzo aislado, sino que se inserta en la prioridad parlamentaria de sincerar las relaciones laborales en el sector público para mitigar la litigiosidad y fortalecer la competitividad institucional.

- c) **Antecedentes Directos.** Sobre la materia en análisis —la incorporación o migración progresiva de trabajadores del régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS) al régimen del Decreto Legislativo 728 en entidades estratégicas estatales— existe un sólido acervo de antecedentes directos aprobados por este Congreso de la República, así como dictámenes en curso, que sientan una jurisprudencia legislativa ineludible y demuestran la viabilidad técnica, jurídica y presupuestal de la medida.

A continuación, se detallan los principales precedentes normativos y parlamentarios:

i. **Leyes Aprobadas y Publicadas (Normativa Vigente).**

- a. **Ley 32489: Ley que autoriza la incorporación progresiva de los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) contratados**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

Esta norma consagra el principio de "progresividad temporal e institucional", estableciendo un periodo de dos años consecutivos para el ingreso paulatino del personal, financiado íntegramente con cargo al presupuesto institucional de la SUNARP y sus modificaciones presupuestarias. Este modelo valida técnicamente la fórmula propuesta para el ZOFRATACANA, demostrando que las entidades recaudadoras o generadoras de Recursos Directamente Recaudados (RDR) tienen la capacidad financiera para absorber a su personal sin irrogar gastos adicionales al Tesoro Público.

b. Ley 30555: Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

Este dispositivo legal sentó el precedente fundacional para las migraciones masivas en entidades altamente especializadas. El legislador reconoció que el trabajo continuo y permanente en áreas críticas (como la salud humana) no puede estar sujeto a la precariedad del régimen CAS. La lógica jurídica aplicada a ESSALUD es directamente trasladable al ZOFRATACNA, en la medida en que ambas instituciones tutelan bienes jurídicos superiores: la salud pública y la sanidad agraria y seguridad agroalimentaria, requiriendo retener a su personal técnico especializado

c. Ley 31703: Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado.

Esta ley perfeccionó el proceso de incorporación en ESSALUD, fijando un parámetro de implementación progresiva en un plazo de tres años. Al adoptar este mismo horizonte temporal de dos años para el ZOFRATACANA en nuestro dictamen, aseguramos una transición ordenada que respeta las reglas macrofiscales, permitiendo a la entidad adecuar sus instrumentos de gestión (CAP y PAP) de forma gradual y previsible.

d. Ley N° 32504: Ley que autoriza la incorporación de los trabajadores del Poder Judicial contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728.

Esta norma ratifica la viabilidad del tránsito laboral en organismos con autonomía administrativa y financiera, disponiendo que el proceso se ejecute de manera progresiva y bajo criterios de mérito. La implementación se sustenta exclusivamente en el presupuesto institucional del Poder Judicial, asegurando que la mejora de las condiciones laborales no impacte el equilibrio macrofiscal del país. Este precedente es vital para el análisis del PL 10727, ya que refuerza la tesis de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

que la autonomía presupuestaria permite corregir asimetrías laborales sin depender de transferencias del Tesoro Público.

e. Ley N° 32185: Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 (Septuagésima Novena Disposición Complementaria Final), que autoriza el tránsito de servidores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Esta disposición establece un estándar de meritocracia al condicionar el tránsito laboral a procesos de selección interna y disponibilidad presupuestal, priorizando la sostenibilidad fiscal. Al facultar al RENIEC para financiar este proceso con sus propios recursos y otorgar las exoneraciones necesarias de las prohibiciones presupuestarias anuales, se consolida el criterio de que las entidades estratégicas pueden profesionalizar su servicio civil mediante un esquema de autofinanciamiento. Este modelo sirve de matriz técnica para la propuesta de ZOFRATACNA, validando la inclusión de cláusulas de mérito y el uso de recursos institucionales como mecanismos de garantía presupuestaria.

ii. Dictámenes y Proyectos de Ley Análogos en Curso (Precedentes Parlamentarios); La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y otras comisiones dictaminadoras vienen tramitando y aprobando propuestas de idéntica naturaleza para otras instituciones del Estado, reafirmando el consenso parlamentario sobre esta materia:

a. Dictamen recaído en los proyectos de ley 3673/2022-CR y otros: Este dictamen propone la Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) que se encuentran bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS).

El dictamen referido al tránsito de los trabajadores de la SUNAT tiene como objetivo principal autorizar la incorporación del personal que actualmente se encuentra bajo el régimen CAS hacia el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728. Este proceso se define por ser de naturaleza progresiva y estar condicionado a la realización de concursos internos de méritos, lo que garantiza que la integración de los servidores al nuevo marco legal responda a estándares de idoneidad y eficiencia operativa dentro de la administración tributaria nacional.

Un aspecto fundamental de esta propuesta es su estricta neutralidad fiscal, ya que la implementación se financia íntegramente con cargo al presupuesto institucional y los recursos directamente recaudados por la propia SUNAT, evitando así generar cualquier demanda de recursos adicionales al Tesoro Público. Al eliminar la dualidad de regímenes laborales en esta entidad estratégica, la norma busca otorgar seguridad jurídica a la institución, reducir sustancialmente la litigiosidad administrativa y fortalecer la estructura organizacional mediante condiciones de trabajo más equitativas y estables para sus cuadros técnicos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

b. Proyecto de Ley 8775/2024-CR: Proyecto de ley que permite la incorporación de los trabajadores del RENIEC bajo el régimen laboral CAS, al régimen laboral 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

El proyecto de ley tiene como objetivo regular el proceso de incorporación gradual de los trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que se encuentran bajo el régimen laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) al régimen de la actividad privada del Decreto Legislativo 728. Esta transición se plantea de manera progresiva en un plazo máximo de tres años y está sujeta a la disponibilidad presupuestal de la institución. Para acceder a este beneficio, los trabajadores deben cumplir requisitos específicos, como haber sido contratados mediante concurso público de méritos y contar con un periodo mínimo de dos años de servicios continuos.

La iniciativa busca eliminar la precariedad y desigualdad laboral generada por el uso prolongado del régimen CAS para funciones permanentes, otorgando a los servidores estabilidad y acceso a derechos como gratificaciones y compensación por tiempo de servicios. El sustento legal se basa en la propia Ley Orgánica del RENIEC, la cual ya establece que su personal debe regirse por el Decreto Legislativo 728. En términos financieros, la propuesta especifica que el proceso se financiará exclusivamente con el presupuesto institucional del RENIEC, por lo que no demandará recursos adicionales al tesoro público ni generará gastos extras al erario nacional.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley número: 10727/2024-CR, propone incorporar al personal que se encuentran laborando en la zona franca de Tacna – ZOFRATACNA, bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (cas) decreto legislativo 1057 a plazo indeterminado, al régimen laboral del decreto legislativo 728, ley de productividad y competitividad laboral, de manera gradual y progresiva de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio

La fórmula legal del Proyecto de Ley 10727/2024-CR consta de cinco artículos, tres disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria modificatoria. Su objeto es, incorporar al personal que se encuentran laborando en la Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA, bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) Decreto Legislativo No 1057 a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio, para mayor detalle se adjunta la fórmula legal correspondiente.

LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, A LOS TRABAJADORES DE LA ZOFRATACNA QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO (CAS) CON CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto incorporar al personal que se encuentran laborando en la Zona Franca de Tacna ZOFRATACNA, bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) Decreto Legislativo 1057 a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio.

Artículo 2. - Alcance

La presente ley es de alcance al personal que se encuentra laborando en Zona Franca de Tacna ZOFRATACNA, bajo el régimen laboral del contrato administrativo de servicio (CAS) a plazo indeterminado.

Artículo 3. - Requisitos

Los requisitos para incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al personal de la Zona Franca de Tacna ZOFRATACNA contratado bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) deben cumplir los siguientes:

- a) Haber ingresado a la Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA mediante concurso público de méritos.
- b) A la fecha de la promulgación de la presente ley encontrarse laborando bajo la modalidad del contrato administrativo (CAS) a plazo indeterminado.

Artículo 4.- Plazo para la Incorporación

La Zona Franca de Tacna ZOFRATACNA tiene un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para incorporar de manera progresiva bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al personal que se encuentre bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado y que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 3 de la presente ley. La incorporación es de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 5.- Responsable del Proceso.

El responsable de la implementación del proceso es el titular de la entidad, quien designa mediante acto resolutivo a los miembros de la comisión de incorporación debiendo presidir la misma el responsable del área de recursos humanos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERO. Financiamiento

La implementación de los dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego de la Zona Franca de Tacna ZOFRATACNA, sin demandar recursos adicionales al tesoro público ni afectar el gasto en inversión necesario en la institución.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

SEGUNDO. Normas Complementarias

Las reglamentación y demás normas complementarias para la adecuada implementación de la presente ley es elaborada por la Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA, en un plazo de noventa (90) días calendarios siguientes a la promulgación de la presente ley.

TERCERO. Aplicación de la Nueva Escala Remunerativa

Se autoriza a la Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA, la actualización y aprobación de la nueva escala remunerativa a favor de los trabajadores previo un estudio técnico; para ello se autoriza efectuar modificaciones presupuestales sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única. - *Modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en los siguientes términos:*

"Artículo 2.- Ámbito de aplicación El régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado y de la Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA".

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Decreto Legislativo 1440 "Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público".
- Ley 32513 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2026"
- Ley 32185 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2025"
- Decreto Legislativo 728 "Ley de Fomento del Empleo"
- Decreto Legislativo 1057 "Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)"
- Ley 27658 "Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado"
- Ley 30057 "Ley del Servicio Civil"
- Ley 27688 "Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna"

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

4.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

En el marco del análisis legislativo, se ha revisado el proyecto de ley 10727/224-CR, que es materia del presente Predictamen.

La revisión se ha realizado en conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República. Se ha verificado que los proyectos cumplen con los requisitos de admisibilidad exigidos por la normativa vigente, lo que permite su tramitación dentro del procedimiento legislativo.

Elementos presentes en los proyectos de ley.

- **Fórmula legal:** los proyectos presentan la correspondiente fórmula legal, que establece la estructura normativa y permite su adecuado estudio previo a la incorporación del ordenamiento jurídico.
- **Exposición de motivos:** Las iniciativas incluyen una exposición de motivos que justifica la propuesta y fundamenta su importancia en el contexto legal y social.
- **Efecto de la vigencia en la legislación:** Se detalla el impacto que tendría la entrada en vigor las iniciativas legislativas propuestas en la legislación nacional, permitiendo anticipar los posibles cambios y ajustes necesarios en el sistema normativo.
- **Relación con el Acuerdo Nacional:** Los proyectos de ley establecen su vinculación con los lineamientos del Acuerdo Nacional, lo que asegura su coherencia con los objetivos estratégicos del país.
- **Análisis costo-beneficio:** Finalmente, las iniciativas incluyen una sección dedicada al análisis costo-beneficio, en la cual se evalúan los recursos necesarios y los beneficios esperados como resultado de la implementación de la norma.

4.2. Análisis técnico

El análisis de la propuesta normativa se centra en la necesidad de adecuar la realidad laboral de los servidores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) a su marco legal matriz, garantizando la eficiencia operativa y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

4.2.1. Adecuación al marco legal de creación (Ley 27688) Resulta obligatorio que debemos considerar que la naturaleza jurídica de ZOFRATACNA, definida en su Ley de creación, Ley 27688, establece expresamente en su artículo 17 que su personal se rige por el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728). La utilización actual del régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) constituye una distorsión administrativa que contraviene el mandato de su propia ley orgánica. Por tanto, la iniciativa legislativa no crea un derecho nuevo, sino que habilita el cumplimiento de una disposición legal preexistente que ha sido limitada por las sucesivas leyes anuales de presupuesto.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

4.2.2. Aplicación del estándar de meritocracia y concurso interno Siguiendo la matriz técnica establecida en la Septuagésima Novena (79.^a) Disposición Complementaria Final de la Ley 32185 (Ley de Presupuesto 2025), el tránsito al régimen 728 no puede ser automático. Para garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad de oportunidades y mérito en el acceso a la función pública, la propuesta de solución técnica condiciona la incorporación a la realización de concursos internos de méritos. Este mecanismo asegura que solo el personal que cumpla con los perfiles requeridos y las competencias técnicas sea integrado al nuevo régimen, blindando la norma ante posibles cuestionamientos de inconstitucionalidad.

4.2.3. Sostenibilidad financiera y neutralidad fiscal El análisis presupuestario determina que ZOFRATACNA posee una estructura de financiamiento basada en Recursos Directamente Recaudados (RDR) y saldos de balance derivados de su propia operatividad comercial. Al igual que en los precedentes de los Organismos Reguladores (Ley 31950) y SUNARP (Ley 32489), la entidad cuenta con la capacidad financiera para absorber el diferencial de costos en beneficios sociales (gratificaciones y CTS) sin demandar transferencias adicionales del Tesoro Público. En consecuencia, la medida cumple estrictamente con el principio de neutralidad fiscal, al autofinanciarse con el presupuesto institucional de la propia entidad.

4.2.4. Mitigación de riesgos de litigiosidad y pasivos contingentes La permanencia prolongada de trabajadores bajo el régimen CAS en una entidad cuyo marco legal ordena el régimen privado genera una alta probabilidad de demandas por desnaturalización de contratos. La aprobación de esta norma permite al Estado mitigar la generación de pasivos contingentes derivados de sentencias judiciales condenatorias que, a largo plazo, representarían un costo mucho mayor para el erario nacional por concepto de devengados, intereses y costos procesales. El tránsito ordenado representa una solución preventiva que otorga seguridad jurídica tanto a la institución como al servidor.

4.2.5. Necesidad de excepciones presupuestarias operativas Finalmente, para que el tránsito sea viable en el ejercicio fiscal 2026, es técnicamente indispensable exonerar a la entidad de las prohibiciones de ingreso de personal y de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático (Artículos 6, 8.1 y 9.1 de la Ley de Presupuesto). Estas excepciones permiten que el Ministerio de Economía y Finanzas proceda con el registro de las plazas en el aplicativo AIRHSP, garantizando la ejecución transparente y legal del proceso de incorporación.

4.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

4.3.1 Necesidad:

La necesidad de esta iniciativa legislativa radica en la urgencia de subsanar una contradicción normativa que afecta la seguridad jurídica de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA). Mientras que su ley matriz, la Ley 27688, establece taxativamente el régimen laboral de la actividad privada para su personal, la administración ha recurrido al régimen CAS como una medida transitoria que se ha tornado permanente. Esta disonancia no solo vulnera el principio de legalidad, sino que genera una brecha de derechos entre trabajadores que cumplen funciones de la misma naturaleza operativa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Asimismo, la propuesta es necesaria para detener el incremento de pasivos contingentes. La permanencia de personal en el régimen CAS, en una entidad con mandato legal de régimen privado, constituye un foco crítico de litigiosidad laboral. El costo de las futuras sentencias judiciales por desnaturalización de contratos representaría un impacto económico superior para el Estado que la implementación ordenada y progresiva de la presente ley.

4.3.2 Viabilidad:

La viabilidad del proyecto se sustenta en tres dimensiones fundamentales:

- **Viabilidad Legal:** La propuesta se enmarca en la potestad legislativa del Congreso y guarda coherencia con los precedentes recientes de este periodo anual de sesiones, como la **Ley 32504 (Poder Judicial)** y la **Ley 32556 (Ministerio Público)**. Al establecer concursos internos de méritos, la norma cumple con el estándar constitucional de acceso a la función pública por mérito y capacidad.
- **Viabilidad Económica y Financiera:** A diferencia de otras entidades, ZOFRATACNA posee autonomía financiera basada en la recaudación de sus propios servicios (RDR) y saldos de balance. Esto garantiza la neutralidad fiscal, ya que el pliego cuenta con la solvencia necesaria para cubrir el diferencial de beneficios sociales sin requerir transferencias del Tesoro Público.
- **Viabilidad Técnica-Operativa:** La inclusión de excepciones específicas a los artículos de la Ley de Presupuesto permite que la incorporación sea ejecutable a través del aplicativo AIRHSP del Ministerio de Economía y Finanzas, evitando los bloqueos administrativos que suelen detener estos procesos de tránsito.

4.3.3 Oportunidad:

La oportunidad de aprobar esta medida es idónea en el contexto actual de sinceramiento laboral que viene impulsando el Congreso de la República. Tras la aprobación de leyes similares para la SUNARP, Migraciones y los Organismos Reguladores, existe un consenso técnico y parlamentario sobre la importancia de unificar los regímenes laborales en entidades estratégicas que funcionan bajo modelos de eficiencia privada.

Aprobar esta norma para el ejercicio fiscal 2026 permitirá a ZOFRATACNA planificar sus modificaciones presupuestarias de manera ordenada, fortaleciendo su capital humano en un momento clave para la reactivación económica del sur del país, asegurando la paz laboral y la continuidad de los servicios especializados que la Zona Franca brinda al comercio exterior.

4.4. De la problemática expresada por la iniciativa legislativa

La problemática que motiva la presente iniciativa legislativa se sustenta en la persistencia de una distorsión administrativa y jurídica en la gestión de los recursos humanos de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA), la cual se desglosa en los siguientes puntos críticos:

- **4.4.1. Contradicción normativa y transgresión de la Ley Orgánica** El problema central radica en la vulneración del artículo 17 de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, el cual establece taxativamente que el personal de la administración de la ZOFRATACNA se rige por el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728). A pesar de este mandato legal, la entidad ha mantenido a una parte sustancial de su fuerza laboral bajo el régimen de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Esta situación genera una antinomia jurídica donde las leyes anuales de presupuesto han actuado como un "candado" administrativo que impide el cumplimiento de la ley matriz de la entidad, desnaturalizando la planificación de su servicio civil.

4.4.2. Duplicidad de regímenes y desigualdad en las condiciones laborales La convivencia de dos regímenes laborales distintos para funciones de igual naturaleza operativa dentro de la Zona Franca genera una brecha de equidad. Los trabajadores bajo el régimen CAS perciben menores beneficios sociales en comparación con sus pares del régimen 728, específicamente en lo referido a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y las gratificaciones de julio y diciembre. Esta desigualdad no solo contraviene el principio constitucional de "a igual trabajo, igual remuneración", sino que afecta el clima organizacional, la motivación y la retención de cuadros técnicos calificados esenciales para la operatividad de la zona económica especial.

4.4.3. Aumento de la Conflictividad Procesal y generación de pasivos contingente La actual configuración laboral representa un foco de alta vulnerabilidad legal para el Estado. La permanencia de personal CAS indeterminado en una institución cuyo marco legal exige el régimen privado otorga a los servidores argumentos sólidos para demandar la desnaturalización de sus contratos ante el Poder Judicial. Actualmente, la administración pública enfrenta una carga masiva de procesos judiciales que derivan en sentencias que ordenan la reposición o el pago de beneficios devengados con intereses y costos procesales¹. No resolver esta problemática mediante una ley habilitante implica permitir que la deuda contingente de ZOFRATACNA siga creciendo, afectando su sostenibilidad financiera a largo plazo.

4.4.4. Limitación operativa por restricciones presupuestarias anuales Finalmente, la problemática se agrava por las prohibiciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto, que impiden el ingreso de personal y la modificación de partidas presupuestarias para el cambio de régimen. Sin una norma de rango legal que excepcione estas prohibiciones —tal como se ha hecho con otras entidades recaudadoras o generadoras de recursos propios—, ZOFRATACNA se encuentra impedida de actualizar su Aplicativo Informático AIRHSP, quedando atrapada en una parálisis administrativa que le impide regularizar su estructura de personal de acuerdo con su propia naturaleza operativa y legal.

La iniciativa legislativa cuenta con exposición de motivos que a continuación se presenta los aspectos más relevantes.

Proyecto de Ley 10727/2024-CR.

"(...)

Según la Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, en su artículo 17 señala que los trabajadores de la administración de la ZOFRATACNA están sujetos al

¹ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público (IFESAFSP) - Junio 2025. El informe señala que, al 31 de diciembre de 2024, el total de obligaciones derivadas de demandas judiciales contra el Estado ascendió a S/ 47,407 millones, de los cuales un alto porcentaje corresponde a sentencias con calidad de cosa juzgada en materia laboral por conceptos de beneficios sociales y reposiciones.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

régimen laboral de la actividad privada. Sin embargo, el Comité de Administración de la ZOFRATACNA ha venido contratando trabajadores bajo la modalidad del Decreto Legislativo N° 1057. Según la presente ley todos los trabajadores deben estar contratado bajo el régimen de la actividad privada, sin embargo, se ha venido contratando bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (Contrato Administrativo de Servicios - CAS), que actualmente corresponde a 25 trabajadores en este régimen".

"(...)

Los trabajadores de ZOFRATACNA, contratados bajo la modalidad CAS indeterminados, vienen presentando demandas ante el poder judicial para conseguir una relación laboral estable de acuerdo a lo que establece la Ley de Creación de ZOFRATACNA y ante estas demandas estas sentencias son favorables a los trabajadores por mandato judicial y en aplicación del principio de la primacía de la realidad ante su relación laboral con ZOFRATACNA".

"(...)

El presente proyecto de ley, no genera gasto al Tesoro Público, por el contrario, contribuye al fortalecimiento del personal de la Zona Franca de Tacna ZOFRATACNA, para fortalecer al desarrollo socio económico del departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y desarrollo tecnológico. Además, no vulnera ninguna regla fiscal, disposición legal y política de disciplina fiscal presupuestaria; pues su implementación se efectúa con el presupuesto institucional asignado a la ZOFRATACNA, sin perjuicio de las modificaciones presupuestarias necesarias para la implementación y ejecución de la propuesta. Con esta propuesta se pretende beneficiar más de 25 familias de la ZOFRATACNA que conllevará a que los trabajadores de la ZOFRATACNA reciban un trato digno, decente con base en el cumplimiento de sus derechos y superar una situación de desigualdad dentro de la Entidad".

"(...)

La presente iniciativa tiene vinculación con lo establecido en las siguientes políticas de Estado: i. Política N° 11, Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; ii. Política 14, Acceso al empleo pleno, digno y productivo."

5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

5.1 Análisis normativo

Este análisis examina las normas clave que el proyecto de ley 10727/2024-C, cuyo objetivo es incorporar al personal que se encuentran laborando en la Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA, bajo el régimen del contrato administrativo de servicios (CAS) Decreto Legislativo No 1057 a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y en el orden de prelación del tiempo de servicio.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Constitución Política del Perú**

La presente iniciativa legislativa se sustenta y guarda estricta coherencia con los siguientes preceptos constitucionales:

a) Derecho a la Iniciativa Legislativa (Artículo 107°) El proyecto de ley constituye un ejercicio válido de la facultad legislativa conferida a los congresistas de la República, quienes tienen el derecho de proponer las leyes que consideren necesarias para el ordenamiento jurídico y el bienestar social, cumpliendo con los requisitos de forma y fondo establecidos en el Reglamento del Congreso.

b) Protección del Trabajo (Artículos 22° y 23°) La Constitución establece que el trabajo es un deber y un derecho, base del bienestar social y un medio de realización de la persona. Asimismo, señala que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. El PL 10727/2024-CR busca precisamente garantizar condiciones laborales dignas para los servidores de la ZOFRATACNA, adecuando su estatus a la naturaleza de las funciones que desempeñan.

c) Principios de la Relación Laboral (Artículo 26°) La propuesta se alinea con los principios fundamentales de la relación laboral reconocidos constitucionalmente:

- **Igualdad de oportunidades sin discriminación:** Al buscar que los trabajadores de la ZOFRATACNA que realizan funciones permanentes accedan al régimen laboral que por ley (Ley 27688) les corresponde, eliminando la desigualdad respecto a los beneficios sociales de los cuales han estado privados bajo el régimen CAS.
- **Carácter irrenunciable de los derechos:** Al reconocer los derechos laborales que emanan de la Constitución y la ley. Por ejemplo, la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna

d) Ingreso a la Carrera Pública y Mérito (Artículo 40°) Si bien el personal de la ZOFRATACNA se rige por el régimen de la actividad privada, su vinculación es con una entidad que administra recursos públicos. En ese sentido, la vinculación del proyecto con el artículo 40° se garantiza mediante la incorporación de procesos de selección interna y concursos de méritos en la fórmula legal sustitutoria. Esto asegura que el tránsito al régimen 728 respete el principio constitucional de idoneidad y mérito para el servicio al Estado.

e) Competencia del Congreso en materia presupuestaria (Artículo 77°) La Constitución asigna al Congreso la competencia para aprobar el presupuesto y las normas de carácter financiero. Dado que la iniciativa prevé excepciones a las prohibiciones de las leyes anuales de presupuesto y establece que el financiamiento proviene de los recursos institucionales de la entidad, el proyecto respeta el equilibrio presupuestario y la competencia legislativa en materia de gestión de recursos humanos del sector público.

- **Decreto Legislativo 1440 "Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

La propuesta legislativa guarda coherencia con el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público bajo los siguientes fundamentos:

- **Principio de Equilibrio Presupuestario (Artículo 2, numeral 2.1.1):** El D.L. 1440 prohíbe incluir autorizaciones de gasto que no cuenten con el financiamiento correspondiente. El PL 10727 se sujeta a este principio al determinar que el tránsito al régimen 728 se financia exclusivamente con cargo al presupuesto institucional de la ZOFRATACNA (Recursos Directamente Recaudados), sin demandar recursos al Tesoro Público.
- **Responsabilidad del Titular en la Gestión del Gasto (Artículo 7, numeral 7.3):** El Titular de la Entidad es el responsable de efectuar la gestión presupuestaria en todas sus fases, incluyendo la ejecución y el control del gasto. La iniciativa es consistente con esta disposición al designar al titular de ZOFRATACNA como el responsable de implementar el proceso de incorporación laboral.
- **Articulación con la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (Artículo 25, numeral 25.1 literal c):** La norma matriz establece que para la estimación de la Asignación Presupuestaria Multianual se requiere la información de costos de los ingresos de personal proporcionada por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. El PL 10727 se vincula a este proceso técnico de sinceramiento de costos para asegurar la sostenibilidad de la planilla en el horizonte multianual.
- **Modificaciones Presupuestarias (Artículos 45, 46 y 47):** El artículo 45 establece que los montos y finalidades de los créditos presupuestarios pueden modificarse durante el ejercicio. La implementación de la ley requerirá de modificaciones en el Nivel Institucional (Art. 46) o en el Nivel Funcional y Programático (Art. 47) para habilitar las partidas de gasto de personal y obligaciones sociales del régimen 728 con cargo a las anulaciones de las partidas CAS.
- **Limitaciones y Exclusividad del Crédito (Artículo 34):** Conforme al D.L. 1440, los créditos presupuestarios se destinan exclusivamente a la finalidad para la que fueron autorizados. El proyecto de ley actúa como la norma habilitante de rango legal necesaria para que los recursos asignados originalmente al régimen CAS puedan ser destinados válidamente al régimen de la actividad privada conforme a la Ley 27688.
- **Ley 32513 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026"**

La implementación del tránsito laboral en ZOFRATACNA requiere necesariamente de una articulación con las disposiciones de la Ley de Presupuesto vigente para el ejercicio 2026, bajo los siguientes términos técnicos:

- **Excepción a la Prohibición de Reajuste o Incremento de Remuneraciones (Artículo 6):** El artículo 6 de la Ley 32513 prohíbe, de manera general, el reajuste o incremento de remuneraciones y beneficios de cualquier naturaleza. Dado que el cambio del régimen CAS al régimen 728 implica una variación en la estructura de beneficios (gratificaciones y CTS), el PL 10727 se vincula a este artículo como una norma de rango legal que autoriza una excepción específica para el pliego ZOFRATACNA, permitiendo la actualización de su planilla sin vulnerar la disciplina fiscal.
- **Restricciones al Ingreso de Personal (Artículo 8, numeral 8.1):** Esta disposición prohíbe el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo las

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

excepciones taxativamente señaladas. El proyecto de ley se vincula a este artículo al establecer una habilitación legislativa que permite a la entidad realizar concursos internos de méritos para la incorporación al régimen 728, superando la barrera de prohibición anual de ingresos bajo la modalidad de contratación de la actividad privada.

- **Limitaciones a las Modificaciones Presupuestarias (Artículo 9, numeral 9.1):** El artículo 9 restringe las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, especialmente aquellas que se orientan al gasto en personal. La vinculación del PL 10727 es de carácter operativo-habilitante, pues faculta a ZOFRATACNA a realizar las anulaciones necesarias en la partida de gasto 2.3 (CAS) para habilitar la partida 2.1 (Personal y Obligaciones Sociales), asegurando que el proceso cuente con respaldo presupuestal dentro del propio pliego.
- **Cumplimiento de la Disciplina Fiscal y Registro en el AIRHSP:** La Ley 32513 ratifica la obligatoriedad del registro de plazas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). El proyecto de ley garantiza la coherencia con la Ley de Presupuesto al condicionar expresamente la ejecución de la norma a dicho registro previo, permitiendo que el Ministerio de Economía y Finanzas verifique la disponibilidad de los Recursos Directamente Recaudados antes de habilitar las nuevas plazas.
- **Ley 32185 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025"**

El análisis del Proyecto de Ley 10727/2024-CR identifica en la Septuagésima Novena (79ª) Disposición Complementaria Final (DCF) de la Ley 32185 el estándar de validez normativa y el precedente técnico aplicable para el tránsito de servidores al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. La vinculación se establece bajo los siguientes fundamentos:

- **Identidad de Ratio Legis (Razón de la Ley):** Al igual que lo autorizado para el RENIEC en la 79ª DCF, el PL 10727 busca regularizar la situación de servidores CAS indeterminados en una entidad cuya ley matriz (Ley 27688) establece el régimen de la actividad privada como régimen único. Esta disposición presupuestaria valida la necesidad de corregir distorsiones laborales mediante normas habilitantes de rango legal.
- **Modelo de Tránsito Meritocrático:** La 79ª DCF establece que la incorporación al régimen 728 no es automática, sino que debe realizarse mediante concursos internos de méritos. El PL 10727 se vincula a este estándar, garantizando que el proceso en ZOFRATACNA cumpla con los principios de capacidad e idoneidad exigidos para el servicio civil, conforme al modelo vigente en la Ley de Presupuesto 2025.
- **Habilitación para Modificaciones en la Planilla (Genérica 2.1):** Aunque tanto el CAS como el régimen 728 pertenecen a la Genérica de Gasto 2.1, las leyes anuales de presupuesto restringen las modificaciones presupuestarias que incrementen el costo de la planilla o cambien la configuración de los beneficios sociales. El proyecto de ley, siguiendo el precedente de la 79ª DCF, actúa como la norma habilitante para realizar las modificaciones necesarias dentro de la Genérica 2.1, permitiendo el flujo de recursos de la su genérica CAS hacia la sub genérica de personal bajo el régimen 728.
- **Exoneración de Prohibiciones Anuales:** La vinculación con la 79ª DCF es fundamental para facultar a la entidad a exceptuarse de las prohibiciones generales sobre ingreso de personal y reajuste de beneficios (Artículos 8 y 9 de la Ley de Presupuesto). Este

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

precedente permite que ZOFRATACNA pueda actualizar su Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y su Presupuesto Analítico de Personal (PAP) para que el registro en el aplicativo AIRHSP sea técnicamente viable.

- **Autofinanciamiento y Neutralidad Fiscal:** Coincidiendo con la exigencia de la disposición presupuestaria para el caso RENIEC, el PL 10727 garantiza la sostenibilidad financiera al disponer que el costo diferencial del tránsito laboral sea cubierto íntegramente con los Recursos Directamente Recaudados de ZOFRATACNA, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, respetando la disciplina fiscal del ejercicio.
- **Decreto Legislativo 728: Ley de Fomento del Empleo.**

La propuesta legislativa se fundamenta en la necesidad de armonizar la situación laboral de los trabajadores de la ZOFRATACNA con las disposiciones del Decreto Legislativo 728, bajo los siguientes criterios técnicos:

 - **Cumplimiento del Régimen Laboral de la Actividad Privada:** El artículo 17 de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, establece de manera taxativa que sus trabajadores están sujetos al régimen laboral de la actividad privada. En consecuencia, el PL 10727/2024-CR actúa como un instrumento de eficacia normativa para materializar la aplicación del Decreto Legislativo 728, corrigiendo la distorsión que representa el uso del régimen CAS en una entidad de naturaleza operativa privada.
 - **Principio de Primacía de la Realidad:** El proyecto se vincula con la jurisprudencia y doctrina que emana del Decreto Legislativo 728, específicamente respecto a la naturaleza de los servicios prestados. Dado que los servidores CAS de la entidad realizan labores de carácter permanente y bajo subordinación, la norma busca evitar la desnaturalización de los contratos, adecuando la relación laboral al régimen que garantiza la estabilidad y los beneficios correspondientes a la labor efectivamente realizada.
 - **Equiparación de Derechos y Beneficios Sociales:** La vinculación con el Decreto Legislativo 728 permite que los trabajadores accedan al catálogo completo de derechos previstos en dicha norma, tales como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) regulada por el D.L. 650 y las gratificaciones legales de la Ley 27735. Esta adecuación elimina la segmentación laboral interna y asegura que la ZOFRATACNA cumpla con sus obligaciones como empleador del régimen privado.
 - **Acceso mediante Concurso y Meritocracia:** Si bien el Decreto Legislativo 728 regula la contratación privada, el ingreso a plazas financiadas con recursos públicos exige el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. El proyecto guarda coherencia con este marco al supeditar la incorporación al régimen 728 a la existencia de plazas vacantes y presupuestadas, así como a la realización de concursos internos de méritos que validen la idoneidad del servidor para el puesto.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Seguridad Jurídica y Estabilidad Laboral:** Al transitar al régimen del Decreto Legislativo 728, la entidad fortalece su estructura organizacional y reduce los costos derivados de la rotación de personal y la litigiosidad laboral. La norma otorga un marco de estabilidad que permite una gestión técnica y profesional de la Zona Franca, alineada con los estándares de eficiencia de la actividad privada que el D.L. 728 promueve.
- **Decreto Legislativo 1057: Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).**

La propuesta legislativa se articula con el marco normativo del régimen CAS bajo los siguientes fundamentos de técnica legal:

 - **Naturaleza Transitoria y Especial del Régimen (Artículo 3):** El Decreto Legislativo 1057 define al CAS como un régimen especial y de carácter transitorio. El PL 10727/2024-CR se vincula a esta naturaleza al proponer la culminación de dicha transitoriedad para los servidores de la ZOFRATACNA, reconociendo que la permanencia bajo este régimen contradice el artículo 17 de la Ley 27688, que exige la aplicación del régimen laboral de la actividad privada.
 - **Extinción del Contrato CAS por Mandato Legal:** El marco normativo del D.L. 1057 y su reglamento establecen las causales de extinción del contrato. El proyecto de ley actúa como la norma habilitante de rango legal que permite la terminación del vínculo bajo el régimen CAS para dar paso a la incorporación en el régimen del Decreto Legislativo 728, garantizando que el tránsito sea ordenado y no se interprete como un despido arbitrario o un cese de funciones.
 - **Sustitución de la Configuración de Derechos Laborales (Artículo 6):** El artículo 6 del D.L. 1057 establece un catálogo de derechos mínimos (vacaciones, jornada laboral, seguridad social). La vinculación del proyecto es de carácter superior: busca trasladar al servidor de un régimen de beneficios limitados a uno de protección integral (D.L. 728), eliminando la brecha de desigualdad en conceptos como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y las gratificaciones legales, que no forman parte de la estructura de costos del CAS.
 - **Gestión de la Planilla en la Genérica de Gasto 2.1:** Conforme al clasificador de gastos y la normativa que regula al D.L. 1057, el pago de los servidores CAS se gestiona en la sub genérica de gasto correspondiente dentro de la Genérica 2.1 (Personal y Obligaciones Sociales). El proyecto de ley facilita la migración técnica de estos recursos hacia las sub genéricas propias del régimen 728, asegurando que la unidad de la planilla se mantenga, pero bajo la estructura de costos del régimen de la actividad privada.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Prevalencia de la Norma Especial:** Ante la aplicación general del D.L. 1057 en el Sector Público, el PL 10727 invoca la prevalencia de la norma especial de creación de la ZOFRATACNA. La vinculación normativa aquí es de carácter correctivo, pues permite que el Estado, a través del Congreso, subsane la utilización indebida de un régimen especial (CAS) en una entidad donde existe un mandato legal previo y expreso para el uso del régimen privado.
- **Ley 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.**

La propuesta legislativa se alinea con los objetivos de la modernización estatal bajo los siguientes fundamentos técnicos:

- **Principio de Eficiencia y Optimización del Estado (Artículo 1):** La Ley 27658 establece que el proceso de modernización tiene como objetivo fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia en el aparato estatal. El PL 10727/2024-CR contribuye a este objetivo al regularizar la situación laboral en ZOFRATACNA, eliminando la distorsión administrativa que supone gestionar un régimen especial (CAS) en una entidad cuya operatividad requiere los estándares de productividad del régimen privado (D.L. 728).
- **Mejora en la Gestión de los Recursos Humanos (Artículo 4, literal e):** Uno de los pilares de la modernización es la institucionalización de la carrera pública y la profesionalización de los servidores. Al transitar a los trabajadores hacia el régimen del Decreto Legislativo 728, la entidad fortalece su capital humano, incentivando la especialización y la retención de cuadros técnicos necesarios para la promoción de la inversión en la zona fronteriza, lo cual es coherente con una gestión por resultados.
- **Servicio al Ciudadano y Desarrollo Económico:** La Ley de Modernización busca un Estado que acompañe el desarrollo del país. ZOFRATACNA cumple un rol estratégico en el comercio exterior y la reactivación económica del sur. Garantizar la paz laboral y la estabilidad de sus técnicos mediante un régimen laboral adecuado asegura la continuidad de los servicios que la institución brinda a los usuarios y empresas instaladas, impactando positivamente en la competitividad de la región Tacna.
- **Uso Eficiente de los Recursos Públicos:** El proceso de modernización exige que las reformas no generen gastos innecesarios. El proyecto cumple este precepto al establecer que el tránsito laboral es autofinanciado por la propia entidad. Esto demuestra que la modernización de la gestión en ZOFRATACNA se realiza de manera financieramente responsable, utilizando sus excedentes de recaudación para formalizar su estructura laboral interna.
- **Adaptabilidad y Simplicidad Administrativa:** El proceso de modernización implica simplificar la gestión. La coexistencia de múltiples regímenes laborales en una entidad pequeña genera una carga administrativa excesiva para el área de recursos humanos. La unificación bajo el régimen 728 simplifica la administración de la planilla, los procesos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

disciplinarios y la gestión de beneficios, permitiendo que la entidad se enfoque en sus funciones sustantivas de desarrollo económico.

- **Ley 30057: Ley del Servicio Civil**

La propuesta legislativa guarda coherencia con la integridad de la Ley 30057, vinculándose con sus artículos de la siguiente manera:

- **Artículo I. Objeto de la Ley:** El objeto de la norma es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. El PL 10727/2024-CR se alinea con este objeto al proponer la regularización del régimen laboral en la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA), eliminando la coexistencia de regímenes distintos para funciones permanentes y facilitando la gestión bajo un marco normativo coherente con la naturaleza de la entidad.
- **Artículo II. Finalidad de la Ley:** La finalidad es que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, prestando servicios de calidad. La iniciativa contribuye a este fin al sincerar la situación laboral de los servidores de la ZOFRATACNA, permitiendo una administración de recursos humanos más ágil y profesionalizada, orientada a los resultados institucionales.
- **Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil:** Especialmente respecto al Principio de mérito, que establece que el régimen del Servicio Civil se basa en la aptitud, desempeño y capacidad. El proyecto es coherente con este principio al supeditar la incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 a la superación de concursos internos de méritos, garantizando que el tránsito no sea automático sino basado en la idoneidad comprobada.
- **Artículo 6. Oficina de Recursos Humanos:** Este artículo establece que las oficinas de recursos humanos son el nivel descentralizado responsable de la gestión de los recursos humanos, debiendo ejecutar e implementar las disposiciones de SERVIR y de la entidad. La vinculación radica en que la implementación del proceso de incorporación laboral previsto en el PL 10727 recae directamente sobre la Oficina de Recursos Humanos de la ZOFRATACNA, la cual debe gestionar los perfiles de puestos y administrar el Registro Nacional de Personal conforme a ley.
- **Artículo 35. Derechos individuales del servidor civil:** Este artículo reconoce derechos fundamentales como percibir una compensación conforme a ley y gozar de descanso vacacional efectivo. Al trasladar a los servidores del régimen CAS al régimen 728, el proyecto de ley garantiza el cumplimiento de estos derechos individuales bajo una estructura de beneficios más sólida y acorde al mandato legal de creación de la entidad, fortaleciendo la estabilidad laboral del personal.
- **Cuarta Disposición Complementaria Final. Aprobación del cuadro de puestos de la entidad (CPE):** Esta disposición crea el CPE como el instrumento de gestión que

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

reemplaza al Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y al Presupuesto Analítico de Personal (PAP). La vinculación técnica del PL 10727 es directa, pues permite a la ZOFRATACNA regularizar previamente su estructura laboral, requisito indispensable para que la posterior elaboración del CPE refleje fielmente los puestos y regímenes de la entidad antes de obtener la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

- **Primera Disposición Complementaria Transitoria. Implementación progresiva de la Ley:** Establece que la implementación del régimen del servicio civil se realiza de forma gradual. El proyecto de ley adopta este criterio de **progresividad** al disponer que la incorporación al régimen 728 se realice de acuerdo con la disponibilidad presupuestal institucional de la ZOFRATACNA, asegurando una transición ordenada y financieramente sostenible

- **Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna**

La presente iniciativa legislativa guarda estricta coherencia con las disposiciones de su ley matriz, vinculándose con sus artículos de la siguiente manera:

- **Artículo 1.- Objeto de la Ley:** La norma tiene por objeto impulsar el desarrollo socioeconómico sostenible del departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y el desarrollo tecnológico. El PL 10727/2024-CR se vincula con este objeto al buscar el fortalecimiento institucional de la ZOFRATACNA mediante la regularización de su capital humano, lo cual asegura la continuidad y eficiencia de las operaciones necesarias para alcanzar los fines de desarrollo regional previstos en la ley.
- **Artículo 17.- Del personal:** Este artículo establece de forma taxativa que el personal que labore para la Administración de la ZOFRATACNA **se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada**. La vinculación técnica es directa y mandatoria, toda vez que el proyecto de ley tiene como finalidad única dar cumplimiento a este precepto legal, permitiendo el tránsito de los trabajadores bajo el régimen CAS (D.L. 1057) hacia el régimen del Decreto Legislativo 728, corrigiendo así la distorsión normativa generada por la contratación bajo un régimen distinto al establecido en su propia ley de creación.
- **Artículo 8.- De la administración de la ZOFRATACNA:** Define que la administración, operación, control y mantenimiento de la ZOFRATACNA están a cargo de un Comité de Administración. La vinculación radica en que la iniciativa legislativa otorga la base legal necesaria para que dicho Comité ejerza sus atribuciones de gestión de recursos humanos conforme a la naturaleza privada de la entidad, permitiendo la actualización de sus instrumentos de gestión y la ejecución de procesos de selección acordes a su estructura organizativa.
- **Artículo 13.- Recursos de la ZOFRATACNA:** Establece que los recursos de la entidad están constituidos, entre otros, por los ingresos provenientes de sus operaciones y servicios. El PL 10727 guarda coherencia con este artículo al disponer que el costo del tránsito laboral sea financiado íntegramente con los recursos directamente recaudados de la institución, respetando la autonomía financiera y la fuente de recursos definida en la norma matriz, sin demandar fondos adicionales al Tesoro Público.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

5.2 Efecto de la vigencia de la norma

La vigencia de la presente norma tiene como efecto primordial la regularización jurídica y administrativa de la situación laboral del personal de la ZOFRATACNA, garantizando el estricto cumplimiento del artículo 17 de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna. Al habilitar el tránsito de los servidores bajo el régimen CAS hacia el régimen de la actividad privada del Decreto Legislativo 728, se elimina la distorsión normativa actual y se dota a la institución de un marco legal coherente con su naturaleza operativa, lo cual proporciona seguridad jurídica y fortalece la estructura organizacional necesaria para el cumplimiento de sus fines de desarrollo socioeconómico regional.

Asimismo, la entrada en vigor de la ley impactará positivamente en la reducción de la litigiosidad laboral y los costos contingentes derivados de demandas por primacía de la realidad, al otorgar estabilidad y derechos sociales plenos a los servidores que desempeñan funciones de carácter permanente. Debido a que su implementación es progresiva y se financia exclusivamente con recursos directamente recaudados de la entidad, la norma asegura un fortalecimiento institucional sostenible que no demanda recursos adicionales al Tesoro Público, cumpliendo así con las metas de modernización de la gestión del Estado y profesionalización del servicio civil sin afectar el equilibrio fiscal.

5.2.1 Efectos jurídicos y normativos.

La aprobación de la presente iniciativa legislativa produce los siguientes efectos en el ámbito jurídico y normativo:

- **Adecuación al Principio de Legalidad y Especialidad:** El principal efecto normativo es la plena eficacia del artículo 17 de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna. La norma subsana la distorsión jurídica generada por la aplicación del régimen especial CAS en una entidad cuya ley matriz exige taxativamente el régimen laboral de la actividad privada. En consecuencia, se restablece la jerarquía de la norma especial sobre la práctica administrativa, garantizando la seguridad jurídica en la gestión de los recursos humanos de la institución.
- **Modificación de la Situación Jurídica del Servidor:** La norma extingue el vínculo laboral bajo el Decreto Legislativo 1057 (CAS) para aquellos servidores que resulten ganadores de los concursos internos de méritos, sustituyéndolo por un contrato a plazo indeterminado bajo el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728. Este cambio de régimen conlleva la adquisición de derechos y obligaciones propios de la actividad privada, tales como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y gratificaciones legales, integrándolos de manera definitiva a la estructura laboral prevista en la ley de creación de la ZOFRATACNA.
- **Actualización Obligatoria de los Instrumentos de Gestión Institucional:** La vigencia de la norma obliga a la entidad a realizar una reestructuración técnica de sus instrumentos de gestión. Esto implica la modificación del Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) para reflejar las nuevas plazas bajo el régimen 728. Asimismo, este sinceramiento normativo es un requisito previo indispensable para el cumplimiento de la Cuarta

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, permitiendo que la posterior implementación del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) se realice sobre una base legal y laboral cierta y valorizada.

- **Exoneración de Restricciones Presupuestarias Anuales:** El dispositivo legal actúa como una norma de excepción frente a las prohibiciones contenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público (como las referidas al ingreso de personal y reajuste de beneficios). Jurídicamente, habilita a la ZOFRATACNA para realizar las modificaciones presupuestarias necesarias dentro y a favor de la Genérica de Gasto 2.1 (Personal y Obligaciones Sociales), permitiendo el flujo de recursos para el financiamiento del nuevo régimen laboral sin vulnerar las normas de disciplina fiscal vigentes.

5.2.2 Efectos Institucionales y Administrativos.

La implementación del Proyecto de Ley 10727/2024-CR genera los siguientes efectos en la estructura y gestión de la ZOFRATACNA:

- **Fortalecimiento y Retención del Capital Humano:** Al otorgar estabilidad laboral y un régimen de beneficios acorde a la ley matriz de la entidad, se incentiva la retención de personal técnico especializado en gestión de zonas francas y comercio exterior. Esto reduce la rotación de personal y asegura la continuidad operativa de los servicios críticos que brinda la institución, fortaleciendo la memoria institucional y la eficiencia en la atención a los usuarios.
- **Optimización de la Gestión de Recursos Humanos:** La transición al régimen del Decreto Legislativo 728 permite a la Oficina de Recursos Humanos (conforme al artículo 6 de la Ley 30057) simplificar la administración de las planillas y legajos. Al unificar progresivamente los regímenes laborales permanentes, se reducen las cargas administrativas derivadas de gestionar procesos de contratación, evaluación y disciplina bajo marcos normativos distintos (CAS y 728), permitiendo una gestión más ágil y orientada a resultados.
- **Sinceramiento de los Instrumentos de Gestión:** La norma obliga a una actualización técnica del Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP-P) y del Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Este sinceramiento administrativo es un paso fundamental para que la ZOFRATACNA cumpla con la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, facilitando la futura implementación del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) sobre una base de datos real y valorizada, alineada con las directivas de SERVIR.
- **Reducción de la Conflictividad y Gastos Administrativos:** Un efecto institucional relevante es la disminución de procesos judiciales por desnaturalización de contratos y primacía de la realidad. Al regularizar la situación de los servidores CAS, la entidad reduce el gasto en defensa legal y el pago de contingencias por mandatos judiciales, permitiendo que dichos recursos se orienten a la mejora de la infraestructura y servicios de la Zona Franca.
- **Mejora del Clima Organizacional y Productividad:** La eliminación de las brechas de desigualdad entre trabajadores que realizan funciones permanentes impacta positivamente en la motivación y el desempeño del personal. Un entorno laboral equitativo, basado en el Principio de Mérito (Artículo III de la Ley 30057), eleva los estándares de productividad, lo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

cual es esencial para el cumplimiento de los fines de desarrollo socioeconómico de la región Tacna previstos en la Ley 27688.

5.2.3 Efectos Presupuestarios y Financieros.

El análisis de la incidencia económica del Proyecto de Ley 10727/2024-CR se sustenta en la estructura de costos actual de la entidad, garantizando que la propuesta no genere un desequilibrio fiscal ni demande recursos adicionales al Erario Nacional.

a) Marco Normativo Remunerativo y Origen del Financiamiento, La determinación de los costos del personal de la ZOFRATACNA se rige estrictamente por la política remunerativa aprobada mediante el Decreto Supremo 146-2002-EF. El financiamiento para la ejecución de la presente iniciativa legislativa proviene exclusivamente de los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la institución. En tal sentido, el costo derivado de la incorporación de los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 será asumido íntegramente por el pliego presupuestario de la entidad, asegurando la neutralidad fiscal frente al Tesoro Público.

b) Costo Incremental del Tránsito Laboral (CAS a D. Leg. 728), El impacto económico se limita al diferencial generado por la provisión de beneficios sociales propios del régimen laboral de la actividad privada (CTS, gratificaciones legales y bonificaciones) sobre las remuneraciones actuales. Al no contemplarse una actualización de la escala salarial, el costo anualizado de la medida asciende a S/ 342,826.41, tal como se detalla en la siguiente proyección técnica:

Tabla N° 01		
Estimación de costo por incorporación de personal CAS a D.Leg. 728		
Concepto de Gasto	Monto Mensual (S/)	Monto Anual (S/)
Régimen CAS (Costo Actual)	51,733.78	634,005.31
Régimen D.Leg. 728 (Costo Proyectado)	64,285.08	976,831.72
Diferencia (Costo Incremental)	12,551.30	342,826.41
Fuente: Informe N° 0116-2025-OAJ-ZOFRATACNA		

El análisis de sostenibilidad financiera del Proyecto de Ley 10727/2024-CR se sustenta en una evaluación técnica que trasciende la mera existencia de saldos, enfocándose en la validación de recursos permanentes y la resiliencia de la entidad ante el entorno económico:

- Validación de Recursos como Base de Financiamiento (Numeral 3.4 del Informe N° 0116-2025-OAJ):** De acuerdo con la validación técnica realizada por la Oficina de Asesoría Jurídica, la disponibilidad presupuestal para el tránsito laboral no es circunstancial, sino que descansa sobre una estructura de ingresos institucionales consolidados. Se ha validado que los recursos provenientes de la fuente Recursos Directamente Recaudados (RDR) poseen la naturaleza de ingresos recurrentes, lo que permite garantizar el financiamiento de conceptos remunerativos y beneficios sociales de carácter permanente (como los

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

derivados del régimen 728). Esta validación asegura que la ZOFRATACNA no solo cuenta con los montos identificados para el presente ejercicio, sino con la capacidad estructural para sostener la planilla en el mediano y largo plazo sin generar desequilibrios financieros.

- **Análisis del Contexto Macroeconómico Nacional (Numeral 3.5 del Informe N° 0116-2025-OAJ):** La sostenibilidad del proyecto se refuerza al considerar el rol estratégico de la ZOFRATACNA en el contexto de la recuperación económica del país. El análisis macroeconómico evidencia que, pese a las fluctuaciones del entorno nacional, la operatividad de la Zona Franca de Tacna se mantiene como un polo de resiliencia económica gracias a su vinculación con el comercio exterior y la promoción de la inversión. En este sentido, la regularización laboral de su personal técnico especializado actúa como una medida de salvaguarda institucional: al asegurar la paz laboral y reducir la litigiosidad, se garantiza la continuidad de las operaciones que generan los propios ingresos de la entidad, alineándose con las proyecciones de crecimiento del sector servicios y comercio proyectadas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- **Conformidad con la Disciplina Fiscal:** La convergencia entre la validación de ingresos propios (RDR) y un contexto macroeconómico que favorece la actividad de las zonas económicas especiales, permite concluir que la iniciativa es fiscalmente neutra para el Tesoro Público. Al ser una medida autofinanciada que no compromete recursos ordinarios, el proyecto cumple con los principios de responsabilidad y transparencia fiscal establecidos en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, asegurando que el fortalecimiento del capital humano de la institución sea técnica y económicamente viable.

Tabla N° 02		
INDICADORES DE CONFORMIDAD CON LA DISCIPLINA FISCAL (D.L. 1440)		
Indicador de Sostenibilidad	Valor / Monto	Estado de Conformidad
Financiamiento con Recursos del Tesoro (Recursos Ordinarios)	0.00	CONFORME (Neutralidad Fiscal)
Financiamiento con Recursos Directamente Recaudados (RDR)	342,826.41	CONFORME (Autofinanciado)
Disponibilidad Presupuestal Validada (RDR Recurrente)	2,887,969.00	CONFORME (Suficiencia)
Margen de Sostenibilidad Fiscal (Superávit de Gestión)	2,545,142.59	CONFORME (Sostenible)
Fuente: Oficio N° 072-2025-PCA-ZOFRATACNA		
Elaboración: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República		
Marco Normativo: Decreto Legislativo N° 1440 (Sistema Nacional de Presupuesto Público).		

La Tabla N° 02, presenta indicadores de cumplimiento basados en el Decreto Legislativo 1440. Muestra visualmente la Neutralidad Fiscal (Impacto en Tesoro = S/ 0.00) y el Margen de Sostenibilidad, que es el excedente de recursos validados frente al costo del tránsito laboral.

Tabla N° 03	
VALIDACIÓN DE RECURSOS PARA FINANCIAMIENTO	
Rubro de Optimización / Validación	Monto Anual (S/)
Ingresos No Remunerativos y Condiciones de Trabajo (Reconfiguración)	2,444,063.00
Optimización de Gasto en Bienes y Servicios (Referencia 2024)	187,730.00
Presupuesto asignado a Modalidades Formativas (Practicantes)	256,176.00
TOTAL DISPONIBILIDAD VALIDADA	2,887,969.00
Fuente: Informe 0116-2025	

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Conforme al Art. 2 del D.L. 1440, la gestión presupuestaria se rige por el principio de Equilibrio Fiscal. De acuerdo con la comunicación formal, ZOFRATACNA garantiza la sostenibilidad del PL 10727 mediante el uso de recursos institucionales provenientes de su operatividad comercial, sin afectar el presupuesto nacional.

5.2.4 Efectos Sociales y Políticos.

La aprobación del Proyecto de Ley 10727/2024-CR trasciende el ámbito administrativo para generar impactos significativos en el tejido social y la estabilidad política de la región Tacna, bajo los siguientes fundamentos:

a) Efectos Sociales

- **Erradicación de la Discriminación Laboral:** El efecto social más inmediato es la eliminación de la brecha de desigualdad entre trabajadores que, desempeñando funciones de similar naturaleza y responsabilidad bajo una misma entidad, se encuentran sujetos a regímenes con beneficios diferenciados. Esto materializa el principio de Igualdad de Oportunidades y el derecho a un Trabajo Digno, reduciendo el sentimiento de precariedad entre los servidores públicos.
- **Bienestar y Estabilidad Familiar:** La norma impacta directamente en la calidad de vida de más de 25 familias tacneñas. Al acceder al régimen del Decreto Legislativo 728, los trabajadores obtienen una mayor capacidad de previsión económica gracias a beneficios como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y las gratificaciones legales, lo que se traduce en una mayor seguridad socioeconómica y acceso al crédito para el desarrollo familiar.
- **Fortalecimiento del Sentido de Pertenencia:** La regularización laboral fomenta un clima de paz social dentro de la institución. Un trabajador con derechos reconocidos y estabilidad laboral desarrolla un mayor compromiso con los objetivos de la entidad, lo que repercute directamente en la calidad del servicio brindado a los usuarios y empresas instaladas en la Zona Franca.

b) Efectos Políticos

Fortalecimiento Institucional en Zona de Frontera: Políticamente, la ZOFRATACNA es un brazo estratégico del Estado para el desarrollo del sur del país. Al profesionalizar y estabilizar a su capital humano, el Congreso de la República fortalece la operatividad de una entidad clave para la soberanía económica y la promoción de la inversión en una zona de frontera, enviando una señal de solidez institucional hacia los inversionistas extranjeros y locales.

- **Mitigación de la Conflictividad Social y Laboral:** La regularización por mandato legal previene la agudización de conflictos laborales y reduce la presión sobre los órganos jurisdiccionales. Políticamente, esto demuestra la capacidad del Legislativo para resolver problemas estructurales de gestión pública mediante soluciones técnicas, evitando que las demandas laborales se conviertan en focos de inestabilidad social en la región.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Alineamiento con el Acuerdo Nacional:** La propuesta concreta el compromiso del Estado con las políticas de largo plazo:
 - **Política N° 11 (Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación):** Al unificar las condiciones laborales en cumplimiento de la ley matriz de la entidad.
 - **Política N° 14 (Acceso al empleo pleno, digno y productivo):** Al transitar hacia un régimen laboral que garantiza la protección integral de los derechos del trabajador.
- **Legitimidad del Comité de Administración:** Al cumplir con el Artículo 17 de la Ley 27688, el Comité de Administración de la ZOFRATACNA recupera legitimidad ante sus trabajadores y la opinión pública tacneña, demostrando una gestión alineada con el Estado de Derecho y el respeto a la jerarquía de las normas.

6. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

6.1 Para el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, se solicitaron las siguientes opiniones:

- ✓ Oficio N° 02851-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR, remitido al Ministerio de Economía y Finanzas.
- ✓ Oficio N° 02852-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR, remitido al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- ✓ Oficio N° 02853-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR, remitido a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- ✓ Oficio N° 02854-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR, remitido a Zona Franca de Tacna - ZOFRATACNA

Se recibieron las siguientes opiniones:

1. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 3773-2025-EF/13.01, remite opinión con relación al Proyecto de Ley 10727/2024-CR; ha señalado lo siguiente:
 - *"El acceso a la Administración Pública, indistintamente del régimen de vinculación, se realiza previo concurso público de méritos."*
 - *"Su implementación implicaría otorgar a al personal beneficiario conceptos como, asignación familiar, escolaridad, gratificación (julio y diciembre) y Compensación por Tiempo de Servicios, lo cual generaría mayores asignaciones presupuestarias a las entidades, con el consecuente requerimiento de recursos al Tesoro Público."*
 - *"Las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público."*
 - *"Carece de un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo que identifique a los posibles beneficiarios, el impacto que generaría y el costo de su implementación."*

El informe N° 3070-2025-EF/53.04 adjunto al oficio del MEF es negativo porque considera que el proyecto viola la Constitución (gasto) y la meritocracia (ingreso), y además señala que el sustento técnico de la propuesta es insuficiente (falta de análisis cuantitativo).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

2. La Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR, mediante Oficio N° 000856-2025-SERVIR-PE, remite opinión con relación al Proyecto de Ley 10727/2024-CR; ha señalado lo siguiente:

- *"El Proyecto de Ley en los términos propuestos no es compatible con el subsistema de organización del trabajo y su distribución, por lo que no resulta viable."*
- *"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 Ley del Servicio Civil."*
- *"Constituiría una flagrante trasgresión respecto a la incorporación a dicho régimen laboral, como es el haber aprobado el respectivo concurso público, así del principio de igualdad y no discriminación, adoleciendo por lo tanto de vicios de inconstitucionalidad."*
- *"Contraviene las Políticas de Estado sobre recursos humanos y sobre la implementación del régimen de la Ley del Servicio Civil."*
- *"La solución no es la incorporación de los servidores CAS a los regímenes de los decretos legislativos 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 Ley del Servicio Civil."*

El informe técnico N° 001580-2025-SERVIR-GPGSC, adjunto al Oficio de SERVIR, es negativo porque considera que el proyecto no resulta viable al no condecirse con la normatividad vigente y ser incompatible con los subsistemas de planificación de políticas de recursos humanos y gestión del empleo ; además, señala que la propuesta presenta vicios de inconstitucionalidad al transgredir los principios de mérito, igualdad y no discriminación, contraviniendo el proceso de implementación del régimen único de la Ley del Servicio Civil.

3. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), mediante Oficio N° 433-2025-MINCETUR/DM, remite opinión con relación al Proyecto de Ley 10727/2024-CR; ha señalado lo siguiente:

- *"El Proyecto de Ley versa sobre asuntos de carácter administrativo y laboral de ZOFRATACNA, los mismos que no se encuentran dentro de las competencias del MINCETUR".*
- *"En lo concerniente al ámbito de contratación de personal, la ZOFRATACNA cuenta con autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y operativa, en el marco de la Ley 27688".*
- *"El Proyecto de Ley no tiene incidencia respecto del ámbito de competencia del MINCETUR, por lo que este Ministerio no se encuentra facultado para emitir la opinión requerida".*
- *"Se advierten inconsistencias o poca claridad en el artículo 5 y la segunda disposición complementaria final".*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- *"Corresponde eliminar el término 'reglamentación' de dicha disposición... a fin de evitar interpretaciones confusas en la implementación de la presente Ley"*

El informe N° 0024-2025-MINCETUR/SG/AJ-FEL, sustentado en el informe técnico-legal N° 0033-2025-MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DSN, adjunto en el Oficio del MINCETUR, es de abstención competencial porque considera que la materia laboral y administrativa del personal de la Zona Franca de Tacna recae exclusivamente en la autonomía de dicha entidad y no dentro de las funciones del sector ; además, señala que el proyecto presenta deficiencias en su análisis de impacto al no incluir un análisis cuantitativo y cualitativo adecuado conforme a la normativa de producción legislativa vigente

4. La opinión técnica remitida por el Comité de Administración de la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna - ZOFRATACNA, basada en el Oficio N° 072-2025-PCA-ZOFRATACNA y el Informe N° 0116-2025-OAJ-ZOFRATACNA, ha señalado lo siguiente:

- *"la entidad expresa opinión favorable respecto del Proyecto de Ley 10727/2024-CR, dado que su aprobación permitiría atender dos aspectos esenciales para la sostenibilidad institucional: (i) la incorporación del personal CAS a plazo indeterminado al régimen laboral del D. Leg. 728... y (ii) la autorización para aprobar una nueva escala remunerativa para todo el personal".*
- *"ambos componentes deben aprobarse de manera conjunta, la sola transferencia del personal CAS al D. Leg. 728 sin actualizar la escala salarial generaría desequilibrios internos y afectaría el clima laboral".*
- *"La implementación deberá ser gradual y progresiva, financiada con cargo al presupuesto institucional y sin generar demanda adicional al Tesoro Público".*
- *"esta medida busca uniformizar el régimen laboral institucional, estableciendo así que las futuras contrataciones de personal en la ZOFRATACNA deberán realizarse exclusivamente bajo el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728".*

El informe técnico-legal N° 0116-2025-OAJ-ZOFRATACNA es favorable porque considera que el proyecto constituye una herramienta correctiva para alinear la realidad laboral institucional con su ley orgánica (Art. 17 de la Ley 27688), asegurando la sostenibilidad mediante el autofinanciamiento. Asimismo, enfatiza que la aplicación simultánea del tránsito laboral y la nueva escala salarial es crítica para prevenir desequilibrios internos y riesgos en el clima organizacional, garantizando que se mantenga la meritocracia y la disciplina presupuestaria en el marco de su autonomía administrativa

7. MATERIAS LEGISLATIVAS QUE SON DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Comisión de Presupuesto es una Comisión Ordinaria que se encarga del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización de las materias del presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, Programación Multianual y Gestión de Inversiones, gestión de riesgos fiscales

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

del Sector Público y gestión fiscal de recursos humanos, procurando homologar su especialidad con las materias que le corresponden al Viceministerio de Hacienda, tal como se desprende del literal a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República², concordado con el artículo 6 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público³ y el literal h) del artículo 10 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución Ministerial 331-2023-EF/41⁴.

Cabe precisar, que, entre las materias legislativas que son competencia de la Comisión de Presupuesto, figuran el estudio y análisis de los proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio

² Reglamento del Congreso de la República

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

[...]

17. Presupuesto y Cuenta General de la República.

[...]"

³ Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público

[...]

Artículo 6.- Gobernanza de la Administración Financiera del Sector Público

6.1 La Administración Financiera del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, está conformada por:

1. El Sistema Nacional de Presupuesto Público.

2. El Sistema Nacional de Tesorería.

3. El Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

4. El Sistema Nacional de Contabilidad.

5. El Sistema Nacional de Abastecimiento.

6. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

7. La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

6.2 La cobertura de cada integrante de la Administración Financiera del Sector Público se establece en la norma que lo regula.

6.3 Los integrantes de la Administración Financiera del Sector Público se articulan a través del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público.

[...]"

⁴ Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas

"[...]

Artículo 10.

[...]

h) Asesorar y colaborar con el/la Ministro/a en las materias de presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de recursos humanos [...]"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Financiero, Endeudamiento del Sector Público, el estudio y análisis de la Cuenta General de la República, conforme a lo regulado en los artículos 77⁵, 78⁶, 80⁷ y 81⁸ de la Constitución Política.

7.1. Propuesta de solución:

Se ha identificado el problema público que afecta a ZOFRATACNA, bajo los siguientes términos:

"Incoherencia normativa y vulnerabilidad jurídica institucional en la ZOFRATACNA, derivada de la persistencia del régimen laboral CAS en funciones permanentes, contraviniendo el mandato imperativo de su ley matriz (Ley 27688)".

La propuesta de solución se materializa en la aprobación de un **TEXTO SUSTITUTORIO** que consolida las iniciativas en una sola fórmula legal y recoge la voluntad política y social del autor del proyecto de ley, con el objetivo de:

1. Restituir el principio de legalidad y especialidad normativa El argumento central de la propuesta es el sinceramiento del marco jurídico de la ZOFRATACNA. La Ley 27688, ley matriz de la entidad, establece taxativamente en su artículo 17 que su personal se rige por la actividad privada. Sin embargo, la persistencia de contratos CAS genera una antinomia jurídica. El texto sustitutorio corrige esta distorsión, permitiendo que la administración de la zona franca opere

⁵ "Presupuesto Público

Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon".

⁶ "Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero

Artículo 78.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año".

⁷ "Artículo 80.- Sustentación del Presupuesto Público

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución".

⁸ "Artículo 81.- La Cuenta General de la República

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

bajo la estructura laboral diseñada originalmente por el legislador, dotándola de la agilidad necesaria para competir en el mercado internacional.

2. Garantizar la meritocracia mediante el concurso interno de méritos A diferencia de propuestas de incorporación automática, el texto sustitutorio introduce el requisito obligatorio de superar un concurso interno de méritos. Este mecanismo técnico responde directamente a las observaciones de los entes rectores y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, asegurando que solo aquellos servidores que demuestren idoneidad, capacidad y rendimiento comprobado transiten al régimen del Decreto Legislativo 728. Con ello, se profesionaliza el servicio civil institucional y se blinda la norma ante posibles cuestionamientos de inconstitucionalidad.

3. Asegurar la neutralidad fiscal y la sostenibilidad financiera La solución propuesta es fiscalmente responsable al establecer que el financiamiento proviene íntegramente de los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la ZOFRATACNA. Al no demandar recursos adicionales al Tesoro Público (Recursos Ordinarios), se respeta la disciplina presupuestaria. Además, la implementación gradual en dos ejercicios fiscales (2026 y 2027) permite un manejo ordenado de la caja institucional, evitando picos de gasto y garantizando que la entidad pueda absorber los beneficios sociales del régimen privado de manera sostenible y sin afectar sus metas de inversión.

4. Mitigar la litigiosidad y fortalecer la paz laboral Desde un enfoque de eficiencia administrativa, la migración al régimen 728 reduce sustancialmente el riesgo de contingencias fiscales derivadas de demandas judiciales por desnaturalización de contratos. Al regularizar la situación de los trabajadores con labores permanentes, el Estado ahorra recursos en defensa legal y pagos de indemnizaciones, orientando esos fondos a la mejora operativa de la Zona Franca. Socialmente, la medida dignifica la función pública al otorgar derechos laborales plenos, mejorando el clima organizacional y la productividad.

5. Cierre definitivo de la brecha de precariedad El texto sustitutorio actúa como una reforma estructural al prohibir expresamente la contratación de nuevo personal bajo el régimen CAS para funciones permanentes en la entidad. Esta "cláusula de cierre" garantiza que la ZOFRATACNA no vuelva a incurrir en la fragmentación de regímenes laborales, estableciendo que toda vacante futura sea cubierta exclusivamente bajo el régimen de la actividad privada mediante concurso público, alineándose así con el objetivo nacional de modernización y ordenamiento del empleo público.

7.1.1 Análisis de viabilidad de la propuesta legislativa.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se procede a analizar la viabilidad de la propuesta contenida en el Texto Sustitutorio desde sus dimensiones constitucional, legal y presupuestaria.

7.1.1.1. Viabilidad Constitucional

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

El análisis de constitucionalidad de la propuesta legislativa se sustenta en el equilibrio entre el ejercicio de la potestad legislativa del Congreso de la República y el respeto a los principios de mérito, igualdad y disciplina presupuestaria. La viabilidad se desprende de los siguientes fundamentos:

a) Respeto al Principio de Meritocracia y Acceso a la Función Pública (Art. 40 de la Constitución) La principal objeción constitucional contra el tránsito laboral de regímenes especiales suele basarse en la prohibición del "traslado automático" sin evaluación previa. La presente propuesta supera este vicio al establecer en su Artículo 2 que la incorporación se realiza obligatoriamente mediante un Concurso Interno de Méritos.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (específicamente la STC 00013-2021-PI/TC), el acceso a la carrera pública debe garantizar la igualdad de oportunidades y la idoneidad del servidor. Al exigir que el personal ya haya ingresado originalmente por concurso público y que, para su tránsito, supere una nueva evaluación de méritos, la norma garantiza que no se vulnera la meritocracia, sino que se convalida la idoneidad del servidor bajo un régimen de mayor estabilidad.

b) No vulneración de la Prohibición de Iniciativa de Gasto (Art. 79 de la Constitución) El Tribunal Constitucional ha interpretado que la prohibición de iniciativa de gasto no es absoluta cuando se trata de medidas que cuentan con financiamiento propio y no generan una presión adicional sobre el Tesoro Público (Recursos Ordinarios). Dado que la ZOFRATACNA cuenta con autonomía administrativa y financiera, y que la ley específica que la medida se financia exclusivamente con sus Recursos Directamente Recaudados (RDR), se cumple con el criterio de neutralidad fiscal. En este sentido, la propuesta no constituye una creación de gasto imprevisto, sino una habilitación legal para la ejecución de recursos institucionales ya existentes, destinados a cumplir con el régimen laboral que su propia ley de creación (Ley 27688) ya les había asignado originalmente.

c) Aplicación del Principio de Igualdad y No Discriminación (Art. 2, numeral 2 de la Constitución) La Constitución prohíbe la discriminación de cualquier índole. En el ámbito laboral, esto se traduce en el principio de "igual remuneración por igual trabajo" y en la uniformidad de trato. Mantener a un grupo de trabajadores en un régimen precario (CAS) realizando las mismas funciones permanentes que sus pares del régimen privado (728) constituye una asimetría que la ley debe corregir. La propuesta legislativa materializa el mandato constitucional de igualdad al permitir que los trabajadores de una misma entidad se rijan por el régimen legal que el legislador definió como el ordinario para dicha institución, eliminando tratos diferenciados injustificados.

d) El Principio de Seguridad Jurídica y Legalidad (Art. 103 de la Constitución) La Constitución permite la emisión de leyes especiales cuando la naturaleza de las cosas lo exige. En este caso, la Ley 27688 constituye una norma especial que define la naturaleza de la ZOFRATACNA. El Texto Sustitutorio no hace sino dar cumplimiento al mandato legal preexistente que ordenaba el régimen privado para su personal. Por tanto, la viabilidad constitucional se refuerza al considerar que la norma propuesta actúa como una ley de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

regularización necesaria para cerrar la brecha entre la realidad administrativa y el ordenamiento jurídico vigente.

7.1.1.2. Viabilidad Legal

La viabilidad legal de la propuesta se sustenta en la coherencia del Texto Sustitutorio con el marco normativo de la gestión pública y el derecho laboral, basándose en los siguientes fundamentos:

a) Primacía de la Ley Especial sobre la Ley General Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, constituye una norma de carácter especial que define la naturaleza jurídica y operativa de la institución. Su Artículo 17 establece de forma imperativa que el personal de la ZOFRATACNA se rige por el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728). La viabilidad legal se configura al entender que la presente iniciativa no crea un régimen nuevo, sino que actúa como una norma de regularización para restablecer la plena vigencia de la ley matriz, cuya aplicación ha sido postergada por normas de carácter general y transitorio (como el régimen CAS). El principio de especialidad sustenta que la voluntad del legislador expresada en la Ley 27688 debe prevalecer.

b) Potestad Legislativa para establecer Excepciones Normativas El Congreso de la República, conforme al Artículo 102, inciso 1 de la Constitución Política, tiene la atribución de dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. En tal sentido, es legalmente viable que mediante una ley de la República se establezcan excepciones a las prohibiciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto (Artículos 6, 8 y 9). Dado que las leyes de presupuesto tienen vigencia anual y carácter general, una ley especial que autorice el tránsito laboral —debidamente financiada con recursos propios— es el vehículo legal correcto para superar las restricciones temporales que han impedido a la entidad cumplir con su propio estatuto laboral.

c) Adecuación al Bloque de Legalidad del Servicio Civil Si bien la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, busca la unificación de regímenes, el propio ordenamiento jurídico reconoce la vigencia y coexistencia de los regímenes 276 y 728 durante el proceso de transición. La viabilidad legal se refuerza al considerar que el tránsito propuesto no contraviene el proceso de reforma del Estado, sino que ordena la casa administrativa de una entidad que, por su naturaleza comercial y de zona franca, requiere la flexibilidad y el marco de responsabilidades que solo el Decreto Legislativo 728 garantiza, tal como sucede en otras empresas y organismos estratégicos del Estado.

Resulta pertinente señalar que, a pesar de haber transcurrido más de doce (12) años desde la promulgación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil (4 de julio de 2013), el proceso de tránsito de las entidades públicas al nuevo régimen unificador no ha alcanzado los resultados proyectados originalmente en términos de cobertura y eficiencia. A la fecha, la gran mayoría de las entidades del universo público aún no han logrado concretar el tránsito de sus recursos humanos, lo que ha generado una

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

"transitoriedad permanente" que afecta la seguridad jurídica de los trabajadores. Ante esta realidad objetiva, no resulta razonable supeditar la solución de la problemática laboral de la ZOFRATACNA —una entidad con autonomía y recursos propios— a una reforma general que no ha logrado materializarse en más de una década, justificándose así la adopción de medidas legislativas excepcionales y eficaces que restituyan los derechos previstos en su ley matriz.

d) Seguridad Jurídica y Proscripción de la Arbitrariedad La propuesta legislativa brinda seguridad jurídica tanto a la entidad como a los trabajadores. Legalmente, el Texto Sustitutorio elimina la precariedad del régimen CAS indeterminado para funciones que la propia ley define como privadas. Asimismo, al establecer requisitos claros (ingreso previo por concurso y nuevo concurso interno de méritos), la norma se ajusta a los estándares legales de debido proceso administrativo, garantizando que el tránsito sea el resultado de un procedimiento reglado y no de una decisión arbitraria.

e) Compatibilidad con el D.L. 1440 (Sistema Nacional de Presupuesto) La propuesta es legalmente viable en el ámbito presupuestario ya que respeta el principio de **Equilibrio Fiscal** establecido en el Decreto Legislativo 1440. Al estipular que el financiamiento proviene de Recursos Directamente Recaudados (RDR), la ley cumple con la exigencia legal de que toda norma que implique gasto debe precisar su fuente de financiamiento, asegurando que no se afecte la sostenibilidad de las finanzas nacionales.

7.1.1.3. Viabilidad Presupuestaria y Financiera

La viabilidad presupuestaria y financiera de la propuesta legislativa se sustenta en la suficiencia de recursos propios de la entidad y en la ausencia de impacto negativo sobre el erario nacional, bajo los siguientes fundamentos técnicos:

Tabla N° 04			
ANÁLISIS DE VIABILIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA (PL 10727/2024-CR)			
1. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS			
Concepto de Origen	Detalle de Validación	Monto Anual (\$/)	Estado
Reconfiguración Salarial	Conceptos no remunerativos y condiciones de trabajo	S/ 2,444,063.00	Validado
Optimización Operativa	Gasto en bienes y servicios	S/ 187,730.00	Validado
Liberación de Plazas	Presupuesto de modalidades formativas y vacantes	S/ 256,176.00	Validado
TOTAL DISPONIBILIDAD RECURRENTE		S/ 2,887,969.00	CONFORME
2. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD Y PUNTO DE EQUILIBRIO			
Costo Incremental Anual (22 Servidores)	S/ 342,826.41		
Disponibilidad de Recursos (RDR)	S/ 2,887,969.00		
Margen de Sostenibilidad Neto	S/ 2,545,142.59	88.13%	
Ratio de Compromiso del RDR	11.87%	Saldo Libre: 88.13%	
3. MITIGACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES (AHORRO FISCAL)			
Desnaturalización de Contratos CAS	S/ 50,000.00	S/ 1,100,000.00	
4. CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN GRADUAL			
Año 2026	Fase I (Ingreso Gradual)	S/ 171,413.21	RDR - Propio
Año 2027	Fase II (Consolidación)	S/ 342,826.41	RDR - Propio
Fuente: Informe 0116-2025-OAJ			

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

a) Fuente de Financiamiento y Neutralidad Fiscal La propuesta cumple estrictamente con el principio de Neutralidad Fiscal al establecer que el financiamiento de la medida recae exclusivamente en los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la ZOFRATACNA. Al ser una entidad que genera sus propios ingresos mediante la administración y explotación de la zona franca, el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 no demanda recursos adicionales al Tesoro Público (Recursos Ordinarios), respetando lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y las reglas de equilibrio presupuestario del Decreto Legislativo 1440.

b) Análisis de Suficiencia de Recursos (Numeral 3.4 del Informe N° 0116-2025-OAJ) De acuerdo con la validación técnica realizada por la Oficina de Administración y Finanzas de la entidad, se ha identificado una disponibilidad presupuestal recurrente de S/ 2,887,969.00 anuales, derivada de:

- La reconfiguración de conceptos no remunerativos y condiciones de trabajo.
- La optimización del gasto en bienes y servicios.
- La liberación de presupuesto actualmente asignado a modalidades formativas y plazas CAS vacantes. Este monto constituye una base de financiamiento sólida y permanente que excede ampliamente los requerimientos de la propuesta.

c) Evaluación del Costo Incremental vs. Disponibilidad El costo incremental anual estimado para la incorporación de los servidores al régimen del Decreto Legislativo 728 asciende a **S/ 342,826.41**. Al contrastar este requerimiento con la disponibilidad validada (S/ 2.8 millones), se determina que el proyecto de ley solo compromete aproximadamente el 12% de los recursos disponibles para este fin, dejando un margen de seguridad presupuestaria del 88% para absorber contingencias o fluctuaciones económicas.

d) Gradualidad como Estrategia de Sostenibilidad La viabilidad se refuerza mediante el diseño de una implementación gradual en dos ejercicios fiscales (2026 y 2027). Esta estrategia permite:

1. **Distribución del Impacto:** Diluir el impacto financiero en dos periodos de caja, asegurando que la entidad mantenga liquidez para sus inversiones operativas y de mantenimiento.
2. **Previsión Plurianual:** Integrar los costos de planilla de manera ordenada en la Programación Multianual Presupuestaria, garantizando que el beneficio social sea sostenible en el tiempo y no una medida de cumplimiento coyuntural.

e) Mitigación de Riesgos Fiscales: Desde una perspectiva de costo-oportunidad, la viabilidad financiera se justifica por el ahorro en pasivos contingentes. La regularización laboral elimina el riesgo de pagos por indemnizaciones y costas procesales derivados de demandas por desnaturalización de contratos CAS, los cuales suelen superar individualmente los S/ 50,000.00. Por tanto, la inversión en el tránsito laboral actúa como un mecanismo de eficiencia del gasto público, protegiendo el patrimonio de la entidad a largo plazo.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Conclusión de Viabilidad Financiera: Se concluye que la ZOFRATACNA posee capacidad presupuestaria real y certificada para asumir el costo de la presente ley. La propuesta es financieramente responsable, sostenible en el tiempo y se ajusta a los principios de gestión fiscal responsable, al autofinanciarse íntegramente con ingresos institucionales.

7.1.1.4. Viabilidad Técnica-Operativa

La viabilidad técnica-operativa de la propuesta legislativa se sustenta en la capacidad administrativa de la ZOFRATACNA para gestionar su capital humano de manera autónoma y eficiente, asegurando que el cambio de régimen no interrumpa las operaciones estratégicas de la zona franca. Se basa en los siguientes fundamentos:

a) Autonomía Operativa y Capacidad de Gestión (Ley 27688) De acuerdo con su norma de creación, la ZOFRATACNA cuenta con autonomía técnica, administrativa y operativa. Esta condición le otorga la facultad de organizar su estructura interna y gestionar sus recursos humanos sin dependencia técnica de los pliegos del Gobierno Central para la ejecución de sus procesos de selección. La entidad cuenta con una Oficina de Administración y un Área de Gestión del Talento Humano debidamente estructuradas, con la capacidad técnica instalada para conducir los concursos internos de méritos, elaborar las bases y supervisar las etapas de evaluación que el texto sustitutorio exige.

b) Existencia y Actualización de Instrumentos de Gestión La propuesta es técnicamente viable debido a que la entidad ya opera con los instrumentos de gestión necesarios para el control de plazas. La migración al régimen del Decreto Legislativo 728 se realizará mediante la actualización de:

- **CAP Provisional (Cuadro para Asignación de Personal):** Para sincerar los cargos estructurales bajo el nuevo régimen.
- **PAP (Presupuesto Analítico de Personal):** Para dotar de sustento presupuestal a cada plaza migrada.
- **AIRHSP (Aplicativo del MEF):** La operatividad está garantizada al existir ya los registros CAS, los cuales serán transformados en registros 728 de manera coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas, asegurando la trazabilidad y transparencia de cada puesto.

c) Gradualidad y Mitigación de Riesgos Operativos La implementación diseñada en dos ejercicios fiscales (2026-2027) asegura la viabilidad operativa al evitar un colapso administrativo. Esta transición por etapas permite que:

1. Los procesos de selección interna se realicen de forma prolija y con plazos adecuados para la evaluación.
2. No se produzca una acefalía en puestos críticos, ya que el personal CAS mantiene su vínculo laboral hasta que se formalice su incorporación al nuevo régimen, garantizando la continuidad del servicio en el control de mercancías, gestión de depósitos y atención a usuarios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

d) Retención de Talento y Mejora de la Productividad Desde el enfoque de la gestión por procesos, la viabilidad operativa se fortalece al reducir la brecha de rotación. La ZOFRATACNA requiere personal con alta especialización en normativa aduanera y zonas económicas especiales. Al otorgar estabilidad bajo el régimen 728, la entidad asegura la retención del conocimiento institucional (know-how), lo que reduce los tiempos de aprendizaje de nuevos cuadros y optimiza la eficiencia operativa en la supervisión de las operaciones de comercio exterior.

e) Prohibición de Nuevas Brechas Administrativas La viabilidad operativa a largo plazo se blinda mediante la prohibición de nuevas contrataciones CAS para labores permanentes. Técnicamente, esto simplifica la administración de la planilla al unificar los criterios de evaluación, beneficios y responsabilidades bajo un solo marco normativo, lo que reduce la carga administrativa de gestionar sistemas de pago y control de asistencia diferenciados para una misma institución.

7.1.2 Modificaciones Normativas Clave:

La implementación del Proyecto de Ley 10727/2024-CR requiere de una arquitectura legal que excepcione restricciones temporales y restaure mandatos permanentes. Las modificaciones y alcances normativos clave se detallan a continuación:

1. Exoneración de las Prohibiciones de la Ley de Presupuesto del Sector Público La modificación más relevante es la suspensión parcial de la eficacia de los candados presupuestarios para el caso específico de la ZOFRATACNA. La propuesta establece una excepción legal sobre:

- **Artículo 6:** Permite el reajuste del gasto en personal derivado del cambio de beneficios sociales (gratificaciones y CTS del régimen 728).
- **Numeral 8.1 del Artículo 8:** Levanta la prohibición de ingreso de personal al régimen privado, permitiendo la incorporación mediante concurso interno.
- **Numeral 9.1 del Artículo 9:** Autoriza las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional y funcional programático necesarias para financiar el nuevo costo de planilla con cargo a los Recursos Directamente Recaudados (RDR).

2. Restitución de la Eficacia del Artículo 17 de la Ley 27688 La propuesta legislativa opera como una norma de "desbloqueo" para la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna. Técnicamente, no modifica el texto de la Ley 27688, sino que elimina los obstáculos administrativos (leyes de presupuesto anuales) que impedían su cumplimiento. Con esta ley, el mandato original del legislador de 2002 —que establecía el régimen privado para la entidad— recupera su plena vigencia y aplicabilidad práctica.

3. Transformación y Depuración de Registros en el AIRHSP La norma introduce una modificación operativa obligatoria en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

- Se autoriza la supresión de oficio de los registros CAS correspondientes a los servidores que aprueben el concurso interno.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- Se dispone la creación automática de nuevos registros bajo el régimen del Decreto Legislativo 728. Esta modificación asegura que el ordenamiento de la planilla sea transparente ante el Ministerio de Economía y Finanzas y que no exista duplicidad de registros ni incremento desordenado de plazas.

4. Modificación de los Instrumentos de Gestión Institucional (CAP y PAP) La ley impone la obligación de adecuar los instrumentos de gestión interna de la ZOFRATACNA. Se autoriza la modificación del Cuadro para Asignación de Personal (CAP) Provisional y del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) sin necesidad de esperar a los ciclos ordinarios de actualización, siempre que se cuente con la disponibilidad presupuestaria validada. Esto dota a la entidad de la flexibilidad técnica necesaria para formalizar el tránsito laboral de manera inmediata tras los concursos.

5. Establecimiento de la Cláusula de Cierre para el Régimen CAS Una modificación normativa de impacto a largo plazo es la prohibición de nuevas contrataciones bajo el Decreto Legislativo 1057 para labores permanentes. Esto redefine la política de recursos humanos de la entidad, estableciendo el régimen laboral privado (728) como el único régimen de carrera para la ZOFRATACNA hacia el futuro, alineándola definitivamente con el modelo de gestión de las zonas económicas especiales de éxito internacional.

8. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De conformidad con el artículo 75 del Reglamento del Congreso y la metodología establecida en la Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes, se presenta la evaluación técnica de la propuesta

8.1. PROBLEMA IDENTIFICADO.

A. PROBLEMA CENTRAL

"Incoherencia normativa y vulnerabilidad jurídica institucional en la ZOFRATACNA, derivada de la persistencia del régimen laboral CAS en funciones permanentes, contraviniendo el mandato imperativo de su ley matriz (Ley 27688)"

B. CAUSAS.

Las causas se dividen en directas e indirectas que alimentan el problema:

1. Causas Directas:

- **Prevalencia de las Leyes Anuales de Presupuesto sobre la Ley Especial:** Las leyes de presupuesto de cada año fiscal (artículos sobre prohibición de ingreso de personal y reajuste de beneficios) han actuado como una barrera que bloquea la aplicación del artículo 17 de la Ley 27688, generando una "parálisis normativa".
- **Inexistencia de un procedimiento de tránsito específico:** La Ley 27688 establece el "qué" (régimen 728), pero no estableció el "cómo" (el mecanismo técnico de migración), lo que obligó a la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

entidad a recurrir a contratos CAS para cubrir necesidades permanentes ante la falta de una vía legal para el régimen privado.

- **Conflictividad de interpretaciones jurídicas entre entes rectores:** La coexistencia de opiniones divergentes entre el MEF, SERVIR y la propia Ley de ZOFRATACNA ha generado una zona de "vulnerabilidad jurídica" donde la administración, ante la duda o el riesgo de sanción, optó por mantener el régimen CAS.

2. Causas Indirectas o Estructurales (Factores de fondo)

- **Centralización de la Gestión Fiscal de Recursos Humanos:** La aplicación de reglas generales de austeridad fiscal a entidades con autonomía financiera (Recursos Directamente Recaudados - RDR) impide que la ZOFRATACNA ejecute su propio presupuesto para sincerar su planilla, subordinando la ley especial a la política fiscal nacional.
- **Estancamiento del tránsito al Servicio Civil (Ley 30057):** La expectativa de una reforma única nacional ha servido como argumento para postergar soluciones específicas. Sin embargo, al no materializarse el tránsito a SERVIR tras 12 años, la transitoriedad del régimen CAS se volvió indefinida.
- **Falta de actualización de los instrumentos de gestión (CAP/PAP):** La rigidez administrativa para modificar el Cuadro para Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal ha perpetuado una estructura de plazas CAS, dificultando el sinceramiento de los puestos bajo el régimen de la actividad privada.

C. EFECTOS

Si el problema persiste, se generan los siguientes impactos:

1. Efectos Directos (Consecuencias inmediatas)

- **Alta Litigiosidad Laboral y Riesgo de Contingencias Fiscales:** Al existir una "primacía de la realidad" (trabajadores CAS realizando funciones que la Ley 27688 define como propias del régimen 728), se genera un incentivo para demandas judiciales por desnaturalización de contrato. Esto se traduce en costos de defensa legal, pago de costas, costos procesales e indemnizaciones que el Estado debe asumir.
- **Fuga de Capital Intelectual (Talento Humano):** La precariedad percibida en el régimen CAS frente a los beneficios del régimen 728 provoca que el personal técnico especializado (expertos en regímenes aduaneros y zonas económicas) migre al sector privado o a otras entidades con mejores condiciones, generando un ciclo constante de gasto en reclutamiento y capacitación.
- **Deterioro del Clima Organizacional y de la Productividad:** La coexistencia de trabajadores con las mismas responsabilidades, pero con regímenes y beneficios asimétricos genera desmotivación y conflictos internos, lo que impacta directamente en la eficiencia de los servicios operativos de la Zona Franca.

2. Efectos Indirectos (Consecuencias institucionales)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Debilitamiento de la Gestión de Control y Operaciones:** Una alta rotación de personal en puestos críticos de control de mercancías y depósitos francos pone en riesgo la seguridad y la transparencia de las operaciones de comercio exterior en Tacna.
- **Incremento del Gasto Operativo:** El costo de gestionar una planilla fragmentada (administrativos CAS vs. personal 728) duplica los procesos de control de asistencia, pago de planillas y gestión de beneficios, restando agilidad a la Oficina de Recursos Humanos.
- **Pérdida de Competitividad de la Zona Franca:** Una institución con inestabilidad laboral proyecta menor solidez ante inversionistas extranjeros y usuarios de la zona comercial, limitando el potencial de atracción de capitales a la región.

3. Efecto Final (Impacto en el Desarrollo)

Deficiente cumplimiento de los fines estratégicos de la Ley 27688 y afectación al desarrollo económico regional de Tacna: El Estado no logra consolidar a la ZOFRATACNA como un polo de desarrollo eficiente, debido a que su capital humano —motor principal de la zona económica— no cuenta con el marco legal de estabilidad y meritocracia que su propia ley matriz le otorgó originalmente.

Tabla N° 05 Resumen para el Análisis Costo-Beneficio		
Problema Central	Efecto (Costo Social/Económico)	Solución (Beneficio)
Incoherencia Normativa (CAS en vez de 728)	Gasto en sentencias judiciales por desnaturalización.	Ahorro fiscal por reducción de litigiosidad.
	Pérdida de técnicos especializados.	Continuidad operativa y retención de talento.
	Asimetría de beneficios y desmotivación.	Paz laboral e incremento de la productividad.

8.2. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

La Comisión ha evaluado tres cursos de acción posibles para resolver la problemática de la ZOFRATACNA, ponderando la seguridad jurídica, la estabilidad institucional y la eficiencia en el gasto público:

Alternativa 1: Mantenimiento de la Situación Base (Status Quo)

Esta opción implica no realizar ninguna modificación normativa y mantener al personal bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) de carácter indeterminado.

- **Análisis de Impacto:** Mantener esta situación ignora el mandato del artículo 17 de la Ley 27688, perpetuando la contradicción entre la realidad operativa y la ley matriz.
- **Riesgos:** Genera un "costo de inacción" elevado por la alta probabilidad de sentencias judiciales condenatorias por desnaturalización de contratos. No soluciona la fuga de talento hacia el sector privado y mantiene la fragilidad jurídica de la entidad en una zona estratégica de frontera.
- **Veredicto: INVIABLE**, por ser fiscalmente riesgosa y legalmente incoherente.

Alternativa 2: Tránsito Generalizado a la Ley del Servicio Civil (Ley 30057)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Esta opción propone que la ZOFRATACNA se supedite al proceso de reforma general del Estado administrado por SERVIR.

- **Análisis de Impacto:** Si bien busca la unificación, la experiencia objetiva muestra que tras **más de doce (12) años** de vigencia de la Ley 30057, la implementación en el universo de entidades públicas ha sido extremadamente lenta, convirtiendo el tránsito en una expectativa incierta a largo plazo.
- **Limitaciones:** Obligar a una entidad con autonomía financiera y una ley especial previa (728) a esperar una reforma general estancada, vulnera su capacidad de gestión inmediata. Además, SERVIR no ha emitido a la fecha resultados exitosos masivos en entidades con las particularidades comerciales de las zonas francas.
- **Veredicto: DESESTIMADA**, por no ser una solución oportuna ni responder a la especialidad normativa de la institución.

Alternativa 3: Regularización mediante el Tránsito Gradual al Régimen Laboral Privado (Propuesta de Texto Sustitutorio)

Consiste en habilitar legalmente a la ZOFRATACNA para incorporar a su personal CAS al régimen del Decreto Legislativo 728 de manera progresiva y mediante concurso interno.

- **Análisis de Impacto:** Es la única alternativa que restituye la legalidad de la **Ley 27688**. Asegura la **neutralidad fiscal** al autofinanciarse con Recursos Directamente Recaudados (RDR) y garantiza la meritocracia mediante el filtro de evaluación interna.
- **Ventajas:** Elimina el riesgo de contingencias judiciales, profesionaliza el servicio civil en la frontera y establece una cláusula de cierre que prohíbe la precariedad laboral futura (fin del régimen CAS en la entidad).
- **Veredicto: SELECCIONADA**, por ser la solución técnica más robusta, financieramente responsable y jurídicamente coherente con el Estado de Derecho.

Tabla N° 06			
Matriz Comparativa de Decisión Legislativa			
Criterio de Evaluación	Alternativa 1 (Status Quo)	Alternativa 2 (Ley 30057)	Alternativa 3 (D.L. 728)
Alineamiento con Ley 27688	Nulo	Bajo	Total
Sostenibilidad Financiera	Riesgo de Juicios	Media	Alta (RDR)
Celeridad en la Solución	Nula	Incierta (12+ años)	Inmediata (2026-27)
Filtro de Meritocracia	No	Sí	Sí (Concurso)

8.3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y GRUPOS INVOLUCRADOS.

La implementación del tránsito laboral en la ZOFRATACNA involucra a diversos actores del sector público y la sociedad civil, categorizados según su ámbito de influencia:

A. Actores Directos (Beneficiarios y Ejecutores)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

1. **Trabajadores bajo el régimen CAS de la ZOFRATACNA:** Constituyen el grupo de beneficiarios directos de la norma. Se ha identificado un universo de **22 servidores (PEAS)** con contrato administrativo de servicios a plazo indeterminado que realizan funciones de carácter permanente y que ingresaron a la institución mediante concurso público. Este grupo es el objetivo central de la propuesta de tránsito al régimen del Decreto Legislativo 728. Su involucramiento es crítico, pues son quienes deben someterse a los concursos internos de méritos para alcanzar la estabilidad bajo el régimen del Decreto Legislativo 728.
2. **Comité de Administración de la ZOFRATACNA:** Es el actor responsable de la ejecución técnica y presupuestaria. A través de su Directorio y sus oficinas de Administración y Recursos Humanos, debe reglamentar el proceso, convocar los concursos, garantizar el financiamiento con Recursos Directamente Recaudados (RDR) y actualizar los instrumentos de gestión (CAP-P y PAP).

B. Actores Rectores y Supervisores (Poder Ejecutivo)

1. **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** Actúa a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH). Su rol es técnico y de control, encargado de la depuración y actualización de los registros en el Aplicativo Informático AIRHSP conforme se ejecuten los ingresos al nuevo régimen laboral, velando por la disciplina fiscal.
2. **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR):** Como ente rector de la gestión de recursos humanos en el Estado, supervisa que los procesos de incorporación respeten los principios de meritocracia e igualdad de oportunidades. Su participación garantiza que el reglamento del concurso interno se ajuste a los estándares del servicio civil.

C. Actores Institucionales y Territoriales

1. **Gobierno Regional de Tacna:** Debido a la importancia estratégica de la zona franca para la economía local, el Gobierno Regional actúa como un actor interesado en el fortalecimiento institucional de la ZOFRATACNA. La estabilidad de su capital humano asegura la continuidad de las políticas de desarrollo regional y atracción de inversiones.
2. **Congreso de la República (Comisión de Presupuesto):** Es el actor político-legislativo encargado de la fiscalización de la norma. Su rol es asegurar que la ley cumpla con los objetivos de eficiencia administrativa y responsabilidad presupuestaria planteados en el dictamen.

D. Actores Indirectos (Usuarios del Sistema)

1. **Comerciantes, Inversionistas y Usuarios de la Zona Franca:** Si bien no participan en el proceso administrativo laboral, son beneficiarios indirectos. Una gestión administrativa profesionalizada, estable y con baja rotación de personal técnico (especialista en aduanas y logística) se traduce en servicios más ágiles, seguros y eficientes para el comercio exterior de la región sur.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Tabla N° 07	
Resumen de Impacto por Grupos	
Actor / Grupo	Interés en la Propuesta
Personal CAS	Estabilidad laboral y mejores derechos.
ZOFRATACNA	Sostenibilidad y retención de talento.
MEF / SERVIR	Control de gasto y meritocracia.
Tacna / Usuarios	Eficiencia en servicios de comercio.

8.4. ANÁLISIS DE COSTOS.

El análisis de costos de la presente iniciativa legislativa se ha estructurado para demostrar que el tránsito laboral no solo es financieramente viable, sino que representa una optimización del gasto público en comparación con las contingencias judiciales vigentes.

8.4.1. Estructura de Financiamiento y Fuente de Datos

Se ratifica que el costo total de la medida se financia con Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la ZOFRATACNA. Los cálculos presentados se basan en la planilla actual de 22 servidores bajo el régimen CAS indeterminado que cumplen con los requisitos de ingreso por concurso público de méritos.

8.4.2. Costo Incremental de la Incorporación (Régimen 728)

El paso del régimen CAS (D.L. 1057) al régimen de la actividad privada (D.L. 728) implica un incremento en los beneficios sociales (Gratificaciones equivalentes a un sueldo completo y CTS). A continuación, se detalla el diferencial anual proyectado:

El análisis de costos se sustenta en la cuantificación del diferencial remunerativo y de beneficios sociales para el universo identificado de beneficiarios:

- **Población Beneficiaria:** 22 PEAS (Servidores Públicos CAS Indeterminados).
- **Costo Incremental Anual (Total 22 PEAS):** S/ 342,826.41.

Tabla N° 08	
COSTO INCREMENTAL	
Concepto de Gasto	Costo Estimado Anual (S/)
Diferencial de Gratificaciones (Julio y Diciembre) (22 PEAS)	165,420.00
Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) (22 PEAS)	148,250.00
Diferencial en aportes de Seguridad Social (EsSalud)	29,156.41
TOTAL COSTO INCREMENTAL ANUAL	342,826.41

8.4.3. Análisis de Sostenibilidad (Capacidad de Pago)

De acuerdo con el Informe 116-2025-OAJ-ZOFRATACNA, la entidad ha identificado una disponibilidad recurrente de recursos por S/ 2,887,969.00. Al contrastar esta cifra con el costo de la propuesta, se obtienen los siguientes indicadores de solvencia:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Punto de Equilibrio:** El costo de la ley (S/ 342,826.41) representa únicamente el **11.87%** de los recursos disponibles identificados por la institución para este fin.
- **Margen de Seguridad Presupuestal:** La ZOFRATACNA retiene un **88.13% (S/ 2,545,142.59)** de su excedente financiero de RDR para cubrir inversiones operativas, mantenimiento y otras obligaciones institucionales.
- **Gradualidad:** Al implementarse en dos ejercicios fiscales (2026 y 2027), el impacto inmediato en la caja para el primer año se estima en solo **S/ 171,413.21**.

8.4.4. Análisis de "Costo de Oportunidad" (Ahorro por No Inacción)

Es imperativo contrastar el costo de la ley frente al costo de no aprobarla. La persistencia de la "incoherencia normativa" genera pasivos contingentes por litigiosidad laboral (demandas de desnaturalización).

- **Costo de la Propuesta:** S/ 342,826.41 (Inversión en paz laboral y retención de talento).
- **Costo de Contingencia Judicial:** Se estima un riesgo fiscal de **S/ 1,100,000.00** por procesos judiciales potenciales de los 22 trabajadores (considerando beneficios truncos, devengados y costos procesales).

Conclusión del Análisis: Desde una perspectiva estrictamente financiera, el Estado ahorra recursos al aprobar esta ley. La inversión necesaria es significativamente menor al pasivo contingente que hoy arrastra la institución. Por tanto, la medida constituye un acto de eficiencia en el gasto público, asegurando que los recursos propios de la ZOFRATACNA se utilicen para consolidar una estructura laboral legal y meritocrática.

8.5. ANÁLISIS DE BENEFICIOS.

La aprobación del presente proyecto de ley no solo representa un acto de regularización normativa, sino que genera una serie de beneficios tangibles que impactan en la eficiencia del Estado y en el desarrollo de la zona estratégica de frontera.

8.5.1. Beneficios Económicos y Fiscales

- **Ahorro por Reducción de los procesos judiciales laborales:** El beneficio económico más inmediato es la mitigación del riesgo fiscal. Al regularizar el régimen laboral de 22 servidores, el Estado evita contingencias por demandas de "primacía de la realidad" y desnaturalización de contratos. Se estima un ahorro potencial de **S/ 1,100,000.00** en pasivos contingentes (costos procesales, indemnizaciones y devengados), cifra que triplica el costo anual de la implementación.
- **Eficiencia en el Gasto Operativo:** La unificación del régimen laboral bajo el Decreto Legislativo 728 simplifica los procesos administrativos de la Oficina de Recursos Humanos. Se eliminan los costos de gestionar planillas fragmentadas con criterios de beneficios distintos, permitiendo una administración más ágil y económica de los fondos institucionales.
- **Retorno de la Inversión en Capacitación:** La estabilidad laboral garantiza que la inversión que la ZOFRATACNA realiza en la formación de sus técnicos especializados (en temas aduaneros,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

logísticos y de zonas francas) permanezca dentro de la institución, evitando el costo hundido que representa la fuga de talentos hacia el sector privado.

8.5.2. Beneficios Sociales y Laborales

- **Dignificación del Servidor Público:** Se materializa el principio de igualdad ante la ley. Los trabajadores acceden a derechos laborales plenos (CTS y gratificaciones de ley), lo que mejora la calidad de vida de 22 familias tacneñas y fortalece su capacidad de previsión económica y acceso al crédito.
- **Mejora del Clima Organizacional y Productividad:** La eliminación de las asimetrías laborales ("a igual trabajo, iguales beneficios") reduce los focos de conflicto interno y desmotivación. Un personal con seguridad jurídica presenta niveles de productividad más altos y un mayor compromiso con las metas institucionales de la zona franca.

8.5.3. Beneficios Institucionales y Estratégicos

- **Cumplimiento del Estado de Derecho:** El principal beneficio institucional es el restablecimiento de la seguridad jurídica al dar cumplimiento a la Ley 27688. Esto proyecta una imagen de solidez y coherencia normativa ante los inversionistas nacionales y extranjeros que operan en la zona, quienes valoran positivamente la estabilidad de las instituciones con las que interactúan.
- **Fortalecimiento de la Gestión en Zona de Frontera:** Una ZOFRATACNA con una estructura laboral profesionalizada y meritocrática asegura una gestión eficiente de los depósitos francos y el control de mercancías. Esto potencia la competitividad de la región Tacna como centro logístico y comercial, favoreciendo el desarrollo económico del sur del país.
- **Cierre de la Brecha de Precariedad:** La ley actúa como un mecanismo de reforma estructural al prohibir futuras contrataciones CAS para labores permanentes. El beneficio a largo plazo es la consolidación de un modelo de servicio civil moderno, basado en el régimen de la actividad privada que es el estándar de éxito en las zonas económicas especiales a nivel mundial.

Tabla N° 09		
Resumen de Impacto Positivo		
Dimensión	Beneficio Clave	Alcance
Fiscal	Ahorro por juicios evitados.	S/ 1.1 Millones (estimado).
Operativa	Retención de técnicos especializados.	Continuidad del servicio estratégico.
Social	Igualdad de derechos y estabilidad.	Mejora de bienestar familiar.
Institucional	Cumplimiento de la Ley 27688.	Seguridad jurídica y competitividad.

8.6. EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA COMPETENCIA Y EL MERCADO.

El análisis de impacto en la competencia y el mercado tiene como objetivo determinar si la propuesta legislativa genera distorsiones en el ecosistema económico o si, por el contrario, favorece la asignación eficiente de recursos y la competitividad del país.

8.6.1. Fortalecimiento de la Competitividad de la ZOFRATACNA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

La ZOFRATACNA compite directamente con otras Zonas Económicas Especiales (ZEE) a nivel regional e internacional (como la ZOFRI en Iquique, Chile). La estabilidad laboral y la profesionalización del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 permiten:

- **Mejora en la Calidad del Servicio:** Un personal con baja rotación y alta especialización en normativa aduanera reduce los tiempos de despacho y los errores operativos, lo cual es un factor crítico de decisión para las empresas que buscan instalarse en la zona.
- **Continuidad de Procesos Estratégicos:** La retención del talento asegura que los proyectos de modernización tecnológica y logística no se interrumpan, permitiendo que la ZOFRATACNA ofrezca servicios más competitivos y atraiga mayor inversión extranjera directa.

8.6.2. Impacto en el Mercado de Servicios de Comercio Exterior

La eficiencia operativa de la zona franca tiene un efecto directo en los costos de transacción para los usuarios (comerciantes e industriales).

- **Reducción de Costos Logísticos:** Una gestión de depósitos francos y control de mercancías más eficiente reduce los costos "muertos" por demoras, lo que impacta positivamente en el precio final de los bienes que ingresan al mercado nacional a través de la zona comercial.
- **Transparencia y Seguridad:** La profesionalización del servicio civil mitiga riesgos de informalidad o fallas en el control, garantizando una competencia justa para todos los operadores que utilizan el sistema de la ZOFRATACNA.

8.6.3. Neutralidad en la Competencia Laboral

La propuesta no genera distorsiones injustificadas en el mercado laboral público o privado, debido a que:

- **Autofinanciamiento (Neutralidad de Subsidio):** Al financiarse con Recursos Directamente Recaudados (RDR) y no con fondos del Tesoro Público, la medida no representa una ventaja artificial financiada por el contribuyente, sino que responde a la capacidad generada por la propia eficiencia de la entidad.
- **Alineamiento con Estándares del Sector Privado:** Al transitar al régimen 728, el personal de la ZOFRATACNA se rige por las mismas reglas de productividad y responsabilidad que el sector privado, lo que estandariza las condiciones de competencia por el talento humano especializado en logística y comercio exterior.

8.6.4. Estímulo a la Dinamización Económica Regional

El fortalecimiento de la ZOFRATACNA tiene un efecto multiplicador en el mercado local de Tacna.

- **Atracción de Operadores:** Una administración sólida proyecta confianza a los inversionistas. El incremento de empresas instaladas genera una mayor demanda de servicios locales (transporte, seguridad, mantenimiento), dinamizando el mercado regional.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Seguridad Jurídica para el Mercado:** La ley envía una señal de estabilidad normativa ("las reglas del juego se cumplen"), lo cual es el activo más valioso para cualquier mercado competitivo que busque inversiones de largo plazo.

La propuesta legislativa tiene un impacto altamente positivo en la competencia y el mercado. No crea monopolios ni barreras de entrada; por el contrario, dota a la ZOFRATACNA de las herramientas de gestión necesarias para operar con estándares internacionales, reduciendo costos operativos para los usuarios y mejorando la posición competitiva del Perú en el comercio transfronterizo.

8.7. CONCLUSIÓN DEL BALANCE COSTO-BENEFICIO.

Tras el análisis exhaustivo de las variables económicas, sociales y normativas, esta Comisión concluye que el balance costo-beneficio del Proyecto de Ley 10727/2024-CR arroja un resultado altamente positivo para el Estado Peruano y la sostenibilidad de la ZOFRATACNA, sustentándose en los siguientes pilares:

- 1. Relación de Eficiencia Financiera:** El presupuesto requerido para el tránsito laboral (estimada en S/ 342,826.41 anuales) es plenamente absorbible por la institución, representando únicamente el 11.87% de la disponibilidad recurrente de sus Recursos Directamente Recaudados (RDR). No se genera ninguna presión sobre el Tesoro Público, cumpliendo con el principio de neutralidad fiscal y garantizando que la medida se autofinancie con la propia gestión operativa de la entidad.
- 2. Superioridad del Beneficio sobre el Costo (Ahorro Fiscal):** El balance económico demuestra que el "costo de la inacción" (mantener el régimen CAS) es significativamente superior al costo de la propuesta. Mientras que la regularización laboral demanda una inversión anual controlada, el riesgo de contingencias por procesos judiciales de desnaturalización de contratos asciende a un pasivo potencial de S/ 1,100,000.00. Por tanto, la aprobación de la ley actúa como una medida de ahorro preventivo, protegiendo el patrimonio estatal frente a litigios inevitables derivados de la incoherencia normativa actual.
- 3. Valor Social e Institucional No Cuantificable:** Más allá de las cifras, el beneficio social de otorgar dignidad laboral y estabilidad a 22 familias tacneñas fortalece la paz laboral y la productividad. Institucionalmente, la ley devuelve a la ZOFRATACNA la seguridad jurídica al alinear su gestión de personal con su Ley Orgánica (Ley 27688). Un capital humano profesionalizado y con baja rotación es el activo más valioso para potenciar la competitividad de la zona franca frente a sus pares internacionales.
- 4. Cierre de la Brecha de Precariedad:** El balance costo-beneficio se inclina a favor de la propuesta al considerar su carácter de reforma definitiva. La prohibición de nuevas contrataciones CAS para labores permanentes asegura que los beneficios de esta ley se proyecten de forma sostenible en el tiempo, evitando que la entidad vuelva a incurrir en costos de fragmentación laboral o precariedad administrativa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

Tabla N° 10		
RESUMEN EJECUTIVO: BALANCE COSTO-BENEFICIO (PL 10727/2024-CR)		
Dimensión de Análisis	Monto / Indicador	Conclusión Técnica
COSTO: Inversión Anual Incremental	S/ 342,826.41	Financiado íntegramente por RDR de la entidad (Neutralidad Fiscal).
BENEFICIO: Ahorro por Litigiosidad	S/ 1,100,000.00	Evita pasivos por juicios de desnaturalización (Ahorro Preventivo).
BENEFICIO: Retención de Talento	S/ 0.00	No cuantificable: Garantiza continuidad en el control de frontera.
SALDO NETO POSITIVO (Anual)	S/ 757,173.59	Relación Beneficio/Costo de 3.2 a 1 en términos fiscales.
Capacidad Institucional (RDR)	S/ 2,887,969.00	La medida solo compromete el 11.87% del excedente disponible.

La propuesta legislativa es económicamente eficiente, socialmente justa y jurídicamente necesaria. Los beneficios derivados de la reducción de la litigiosidad, la retención del talento técnico en zona de frontera y el cumplimiento del marco legal especial superan con creces el costo incremental de la planilla institucional. En consecuencia, la aprobación del Texto Sustitutorio constituye una decisión de gestión pública responsable y de alto impacto positivo para el desarrollo del sur del país.

8.8. INDICADORES DE LOGRO (EVALUACIÓN EX-POST).

Se proponen los mecanismos de medición técnica que permitirán al Congreso de la República y a los entes rectores verificar el impacto real de la norma tras su implementación. La evaluación ex-post asegura la transparencia y el cumplimiento de los objetivos de modernización administrativa planteados en el dictamen.

La evaluación ex-post de la presente norma tiene como finalidad medir la eficacia del tránsito laboral en la ZOFRATACNA y su impacto en la eficiencia institucional. Para ello, se establecen los siguientes indicadores de gestión y resultados:

8.8.1. Indicadores de Eficacia en la Implementación

- **Porcentaje de Tránsito Laboral Efectivo:** Mide la proporción de servidores CAS con contrato indeterminado que han logrado su incorporación al régimen del Decreto Legislativo 728 tras superar el concurso interno.
 - *Meta:* 100% de las plazas programadas para los ejercicios 2026 y 2027.
- **Cumplimiento del Cronograma de Adecuación:** Evalúa el respeto a los plazos establecidos para la actualización de los instrumentos de gestión (CAP-P y PAP) y la depuración de registros en el aplicativo AIRHSP.
 - *Meta:* Ejecución del 100% de las fases administrativas en los tiempos previstos en el reglamento.

8.8.2. Indicadores de Impacto Económico y Fiscal

- **Tasa de Reducción de Litigiosidad Laboral:** Mide la disminución de nuevas demandas judiciales por desnaturalización de contratos y primacía de la realidad en comparación con el quinquenio anterior.
 - *Meta:* Reducción progresiva del 80% de nuevos procesos judiciales por causas laborales de régimen CAS.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

- **Eficiencia en el Uso de RDR:** Verifica que el costo incremental de la planilla sea cubierto íntegramente por los Recursos Directamente Recaudados sin afectar el presupuesto de inversiones.
 - *Meta:* 0% de demanda adicional de Recursos Ordinarios (Tesoro Público) para financiamiento de personal.

8.8.3. Indicadores de Gestión del Talento y Productividad

- **Índice de Retención de Personal Especializado:** Evalúa la permanencia de técnicos y profesionales en áreas críticas (aduana, logística y control de depósitos) tras la obtención de la estabilidad laboral.
 - *Meta:* Reducción de la rotación de personal técnico especializado en un 50%.
- **Nivel de Satisfacción del Usuario de la Zona Franca:** Mide si la profesionalización y estabilidad del personal se traduce en una mejora de los tiempos de atención y servicios operativos para los comerciantes e inversionistas.
 - *Meta:* Incremento del 15% en los indicadores de satisfacción del usuario externo.

8.8.4. Seguimiento y Periodicidad

La ZOFRATACNA deberá remitir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República un **Informe Anual de Seguimiento** al cierre de los ejercicios fiscales 2026 y 2027. Dicho informe deberá detallar el avance de los concursos internos, la ejecución presupuestaria del gasto en personal y el estado de la depuración de las plazas CAS, sirviendo como insumo para el control político y la mejora continua de la gestión pública en zonas económicas especiales.

Tabla N° 11 MATRIZ DE INDICADORES DE EVALUACIÓN EX-POST (PL 10727/2024-CR)				
Dimensión de Análisis	Indicador de Logro	Definición / Fórmula de Cálculo	Meta Proyectada	Fuente de Verificación
Eficacia en la Implementación	% de Tránsito Laboral Efectivo	(N° de servidores incorporados al régimen 728 / 22 PEAS Programados) x 100	100%	Oficina de RRHH / Registro AIRHSP
	Cumplimiento del Cronograma	(N° de hitos administrativos ejecutados / N° de hitos programados en el Plan de Implementación) x 100	100%	Plan de Implementación Gradual 2026-2027
Impacto Económico y Fiscal	Tasa de Reducción de Litigiosidad	Variación porcentual de nuevas demandas por desnaturalización de contratos CAS vs. periodo anterior	-80%	Oficina de Asesoría Jurídica
	Autosuficiencia Financiera	Porcentaje de la planilla financiada con Recursos Directamente Recaudados (RDR)	100% RDR (0% Recursos Ordinarios)	Ejecución Presupuestaria (SIAF)
Gestión del Talento y Productividad	Índice de Retención de Talento	Variación porcentual de la tasa de rotación de personal técnico especializado	-50% en rotación	Legajos de Personal / Escalafón
	Nivel de Satisfacción del Usuario	Incremento en el puntaje promedio de la encuesta anual de satisfacción de usuarios de la ZOFRATACNA	15%	Encuesta de Calidad de Servicio

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

9. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, y en conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recomienda la **APROBACIÓN** del proyecto de ley 10727/2024-CR, ley que autoriza la incorporación excepcional de los trabajadores de la zona franca y zona comercial de Tacna (ZOFRATACNA) al régimen laboral del decreto legislativo 728, con un **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN EXCEPCIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA ZONA FRANCA Y ZONA COMERCIAL DE TACNA (ZOFRATACNA) AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1. Objeto de la Ley

Autorizar, de manera excepcional y progresiva, la incorporación de los servidores que mantienen contrato administrativo de servicios (CAS) a plazo indeterminado en la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna (ZOFRATACNA) al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, mediante concurso interno de méritos, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación en las condiciones laborales, así como asegurar la permanencia del personal especializado, asegurando la continuidad y eficacia de los servicios estratégicos de sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria y vigilancia fitosanitaria y zoonosanitaria a nivel nacional.

Artículo 3. Gradualidad de la implementación e incorporación mediante concurso interno

2.1 La incorporación autorizada en el artículo 1 se realiza mediante concurso interno de méritos y se efectúa de manera gradual en dos (02) ejercicios fiscales, iniciándose en el Año Fiscal 2026 y concluyendo en el Año Fiscal 2027, sujeta a la disponibilidad presupuestal de la entidad.

2.2 El proceso de concurso interno se rige por las disposiciones que se establezcan en el reglamento de la presente ley.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Para efectos de la incorporación de personal a que hace referencia la presente ley, es requisito indispensable:

1. Contar con contrato a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS).
2. Haber ingresado a la entidad mediante concurso público de méritos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).

3. Que los cargos estructurales se encuentren contemplados en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) y las plazas se encuentren consignadas en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).
4. Que las plazas o puestos a ocupar se encuentren registrados 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.
5. Contar con la respectiva certificación del crédito presupuestario.

Artículo 5. Financiamiento y Exoneraciones

La aplicación de la presente ley se financia con cargo a los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de la ZOFRATACNA, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Para dicho fin, se exonera a la entidad de lo establecido en el artículo 6, el numeral 8.1 del artículo 8 y el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

Artículo 6. Prohibición de nueva contratación bajo el régimen CAS

A partir de la vigencia de la presente ley, queda prohibida en la ZOFRATACNA la contratación de nuevo personal bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS) para labores de naturaleza permanente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Depuración del AIRHSP

La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas elimina, de oficio, los registros y/o plazas vacantes del régimen CAS como resultado de la ejecución del concurso interno de méritos.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo aprueba, mediante decreto supremo, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley, el reglamento que establece las etapas y disposiciones para el desarrollo de los concursos internos de méritos, entre otros.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

Lima, 15 de mayo de 2026



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 11:32:30-0500



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 11:15:42-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 10727/2024-CR, que propone la "Ley que autoriza el tránsito al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 de los trabajadores de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 09:33:45-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 10:23:15-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 15:58:31-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 15:03:17-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 12:12:38-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 12:23:38-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zedith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 10:11:16-0500

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente
Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/05/2026 10:54:42-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 18:44:51-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 11:02:30-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/05/2026 12:42:09-0500

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Secretario
Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTRO Alfonso
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 13:13:54-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 14:38:56-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 16:13:02-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 16:49:14-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 10:31:28-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2026 12:18:38-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 14:03:06-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 15:47:15-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 08:49:34-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 12:33:21-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2026 16:01:42-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA MILENEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/05/2026 12:04:24-0500