



PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE EL NOMBRAMIENTO A PROFESIONALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE TUVIERON ANTERIORMENTE VINCULO LABORAL A PLAZO INDETERMINADO Y FUERON RECONTRATADOS EN LOS AÑOS 2022, 2023 Y 2024

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE RECONOCE EL NOMBRAMIENTO A PROFESIONALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE TUVIERON ANTERIORMENTE VINCULO LABORAL A PLAZO INDETERMINADO Y FUERON RECONTRATADOS EN LOS AÑOS 2022, 2023 Y 2024

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley reconoce el nombramiento a profesionales de la Contraloría General de la República que tuvieron anteriormente vínculo indeterminado y fueron recontratados, siendo dicho reconocimiento mediante proceso de incorporación directa por haber ingresado por medio de Concurso Público de Méritos durante los años 2022, 2023 y 2024 bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 a plazo determinado, y que anteriormente tuvieron vínculo laboral con la Contraloría General de la República a plazo indeterminado y/o indefinido bajo los regímenes del Decreto Legislativo 1057 (Contratación Administrativa de Servicios-CAS) y/o Decreto Legislativo 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral-CAP)

Artículo 2. Alcance

La presente Ley es de aplicación a todos los profesionales con o sin vínculo laboral vigente que hayan ingresado a la Contraloría General de la República mediante Concurso Público de Méritos convocado durante los años 2022, 2023 y 2024 bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 a plazo determinado, y que previamente a dichos concursos hayan tenido vínculo laboral con la Contraloría General de la República a plazo indeterminado y/o indefinido bajo los regímenes del Decreto Legislativo 1057 (CAS) y/o Decreto Legislativo 728 (CAP)



Artículo 3. Proceso de incorporación

Los profesionales que cumplan con lo establecido en el artículo 2. deberán ser incorporados al régimen del Decreto Legislativo 728 a plazo indeterminados de la Contraloría General de la República como máximo hasta el primer semestre del año 2026.

Asimismo, los profesionales que cumplan con el artículo 2, y que se encuentren desvinculados con la Contraloría General de la República a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán ser reincorporados bajo la aplicación de la presente Ley.

Artículo 4. Financiamiento

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral a plazo indeterminado, dispuesta por la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La entidad queda autorizada a efectuar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias, conforme a la normativa vigente.

Lima, 12 de junio del 2025

Congreso de la República
José Alberto Arriola Ruero
Congresista

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edson Celso Montes

Kira Alvarado

Ignacio Jorjani

Jorge Luis Flores Ancadi

Jorge Luis Flores Ancadi

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTE LEGAL

Durante los años 2022, 2023 y 2024, la Contraloría General de la República llevó a cabo Concursos Públicos de Méritos para incorporar profesionales de diversas especialidades que fortalecieran sus labores de control a nivel local, regional y nacional, tanto en sus unidades orgánicas como en los Órganos de Control Institucional integrados. En el marco de su política institucional, recontrató a cerca de trescientos (300) trabajadores que ya se encontraban vinculados a la entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (régimen CAS) y del Decreto Legislativo N.º 728 (régimen laboral privado), en condición de contratos a plazo indefinido y/o indeterminado, respectivamente.

En este contexto, la presente propuesta legislativa tiene como objetivo corregir una situación que afectó a dicho grupo de trabajadores, quienes, pese a contar con un vínculo laboral estable, fueron progresivamente reconducidos a contratos a plazo fijo. Este accionar contradice principios fundamentales del derecho laboral como la progresividad, irrenunciabilidad de derechos, primacía de la realidad, continuidad laboral, condición más beneficiosa y el principio protector.

La situación se generó a través de una estrategia institucional que incluyó mensajes ambiguos, jornadas informativas y compromisos verbales sobre estabilidad y mejoras salariales, en el marco de la anunciada Ley del Auditor Gubernamental —finalmente promulgada como Ley N.º 32064 y vigente hasta el 4 de junio de 2025—. Confiando en tales compromisos, muchos trabajadores solicitaron licencias sin goce de haber o presentaron renunciaciones condicionadas a ser reincorporados sin perder su condición de contratos indeterminados, lo que finalmente no se cumplió.

Por el contrario, fueron reingresados bajo modalidades contractuales de plazo determinado, afectando así su derecho a una relación laboral continua y estable, en contravención del artículo 26 numeral 2 de la Constitución Política del Perú, que consagra la irrenunciabilidad de los derechos laborales, y del principio de progresividad recogido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En tal sentido, se plantea como imperativo legal y ético restituir la condición de contrato indeterminado a los trabajadores afectados, asegurando la legalidad, equidad y continuidad dentro del Sistema Nacional de Control.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

- a) **Situación actual de la Contraloría General de la República y el debilitamiento del control gubernamental.**

La actual coyuntura institucional que atraviesa la Contraloría General de la República (CGR) representa una amenaza directa a la sostenibilidad del Sistema Nacional de Control. A inicios del año 2025, la CGR enfrenta una severa crisis financiera y operativa, derivada de decisiones administrativas de la actual gestión que ha ejecutado el despido de más de 2,000 trabajadores hasta marzo de 2025, con una proyección de cesar a otros 3,000 trabajadores adicionales antes de mayo. Esta drástica reducción de personal incluye a profesionales con experiencia y formación en control gubernamental, muchos de los cuales fueron contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 a plazo indeterminado y Contratación Administrativa de Servicios – CAS, que bajo la Ley 31131, el 10 de marzo de 2021 la Contraloría General de la República los reconoció como CAS a plazo indeterminado y/o indefinido, y que han sido arbitrariamente trasladados a modalidades contractuales a plazo fijo.

Asimismo, el actual contralor ha advertido públicamente que, de no aprobarse una asignación presupuestal extraordinaria, la Contraloría sólo podrá operar hasta el mes de mayo del presente año, poniendo en riesgo la continuidad del control público a nivel nacional. Esta situación ha generado alarma en la ciudadanía, dado que la ausencia de control efectivo incrementa significativamente los riesgos de corrupción, malversación de fondos y deficiencia en la ejecución del gasto público.

En este contexto, la reincorporación y/o reposición de los trabajadores despedidos y los que tienen actual vínculo laboral, el pase a su condición de trabajadores con vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, constituye una medida urgente y necesaria no solo desde una perspectiva jurídica y laboral, sino también desde el enfoque de salvaguarda institucional. Su restitución no solo busca reparar una situación de afectación de derechos fundamentales, sino también contribuir a la recuperación técnica, operativa y moral de la entidad superior de control del Estado.

- b) Valor estratégico del personal que tuvo vínculo laboral indeterminado y/o indefinido bajo el régimen Laboral de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y Decreto Legislativo 728, para evitar la debilitación del control gubernamental.**

La reincorporación del personal que mantuvo vínculo laboral a plazo indeterminado y/o indefinido bajo el régimen CAS y CAP se fundamenta en la necesidad práctica de fortalecer las capacidades operativas de la Contraloría General de la República (CGR) en un contexto crítico para el país.

Dicho personal posee una amplia trayectoria profesional, con experiencia comprobada en funciones de control gubernamental, tanto en control previo, control concurrente y control posterior, adquirida a lo largo de más de una década en muchos casos. Esta experiencia técnica no es fácilmente reemplazable y su pérdida representa un retroceso operativo significativo para la CGR y, en consecuencia, para el Estado en su conjunto.

En la coyuntura actual, el Perú enfrenta retos estructurales de gran magnitud: el impulso de la reactivación económica, la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado, y el desarrollo ordenado de procesos electorales. Todos estos desafíos requieren un aparato estatal fortalecido, transparente y fiscalizado. La CGR, como órgano rector del Sistema Nacional de Control, tiene un papel decisivo en asegurar la legalidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos vinculados a estos objetivos nacionales prioritarios.

En este marco, mantener fuera del servicio a personal técnico calificado y con estabilidad laboral reconocida no solo representa una injusticia laboral, sino una grave omisión estratégica que debilita la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales. Por tanto, la reincorporación de este personal no debe ser vista como un simple acto de restitución, sino como una medida imprescindible para fortalecer la gobernabilidad democrática, la transparencia pública y la lucha efectiva contra la corrupción y el uso indebido de los recursos públicos.

- c) **Respecto a la estabilidad laboral y su afectación a los trabajadores CAS y CAP a plazo indeterminado y/o indefinido (estables) que fueron recontratados como contratados modales bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 a plazo fijo.**

Resulta indispensable tener presente que el contrato de trabajo a plazo indefinido es la regla general en el ordenamiento jurídico laboral peruano, a la luz del *principio de progresividad y no regresividad*¹ previsto en el artículo 26² de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como de los principios y valores recogidos expresa o implícitamente por la Constitución Política del Estado, tales como el de *irrenunciabilidad de derechos* (artículo 26.2³), el *principio protector* (artículos 22⁴ y 23⁵), el de *primacía de la realidad* y el de *continuidad*; por lo tanto, el contrato a plazo indeterminado o indefinido no puede ser alterado y/o novado a una forma contractual menos favorable para el laburante, puesto que, no es posible renunciar al estatus de protección laboral que se halla estructurado y contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la

¹ El Dr. Omar Toledo Toribio sostiene: En relación a los Derechos Económicos, Sociales (incluye los laborales) y Culturales, en adelante DESC, existe la obligación de los Estados partes de garantizar la progresividad de los mismos de lo que se desprende como consecuencia la prohibición de regresividad de ellos. Consideramos que el principio de progresividad y no regresividad en materia laboral constituye un planteamiento fundamental en la defensa de los derechos laborales de cara a los nuevos escenarios en los que se desenvuelve la relación de trabajo y los retos a los que se enfrenta el derecho del trabajo.

² Artículo 26: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación [...].

³ Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral: En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

⁴ Artículo 23.- El Estado y el trabajo: El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado [...] El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico [...]. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Constitución Política vigente, sino además porque implicaría un abierto desconocimiento de una situación real preexistente (contrato CAS y CAP indeterminado y/o indefinido) y del carácter tuitivo del Derecho del Trabajo.

Así pues, un análisis minucioso de la situación planteada pone de relieve la imposibilidad de transitar un contrato de trabajo a plazo indeterminado (CAS y CAP indeterminado) a cualquier otra figura contractual que suponga una precarización o desmejora del *estatus* laboral de la persona del trabajador. Esta interpretación se relaciona con el derecho a la protección contra el despido arbitrario prevista en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado, en la cual se sustentaría a nivel constitucional, la proscripción de novar un contrato de trabajo a plazo indeterminado (CAP y CAS indeterminado y/o indefinido) a otro tipo de contratación (laboral o no) que involucre un empobrecimiento del *estatus* laboral que ya ha adquirido la persona del trabajador y que integra el cúmulo de sus derechos subjetivos.

De otro lado, no podemos dejar de anotar que dicha norma está inspirada e impregnada de una de las reglas o expresiones clásicas del principio protector: *la condición más beneficiosa*, merced a la cual no resulta posible disminuir un beneficio obtenido por un trabajador, aun cuando tuviera su origen en una fuente no normativa (contrato de trabajo); en ese sentido, la trasgresión, eventual, de este dispositivo legal, indirectamente, lesiona también el *principio protector*. Vale precisar que la norma en cuestión hace alusión a "*los trabajadores permanentes que cesen*", entendido el cesar de un puesto de trabajo bajo cualquiera de las formas que establece la legislación como es un mutuo disenso, renuncia, etc.

Así pues, está muy en claro que un trabajador con una relación laboral a plazo indeterminado (CAP y CAS indeterminado y/o indefinido) resulta imposible que sea recontratada a plazo fijo, incluso, si con esta última modalidad (contrato modal) se obtuviera un ascenso, lo cual, tiene asidero en la medida que no resulta coherente canjear estabilidad laboral (que es irrenunciable, pues sin ella, es más difícil obtener otros derechos) por una mejor remuneración, por lo que, de no entenderse así, se estaría permitiendo que las entidades empleadoras inciten indiscriminadamente a que sus colaboradores renuncien a su estabilidad laboral bajo la promesa de mejores sueldos, lo cual, transgrediría a todas luces el carácter tuitivo y protector del Derecho Laboral.

Así pues, también debe considerarse que las labores que han venido realizando los trabajadores que antes tuvieron vínculo con la Contraloría General de la República a plazo indeterminado y/o indefinido fueron de carácter permanente, toda vez que fueron bajo la aplicación de la Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley 31358- Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente, y demás normas relacionadas, desempeñando funciones de manera continua, conforme se muestra en las constancias de trabajo tanto del

vínculo laboral a plazo indeterminado y/o indefinido, y vínculo laboral a plazo determinado.

2.1. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El presente Proyecto de Ley tiene por finalidad restituir los derechos laborales de aproximadamente trescientos (300) profesionales que, habiendo mantenido anteriormente un vínculo laboral a plazo indeterminado y/o indefinido con la Contraloría General de la República bajo los regímenes CAS y CAP, fueron recontratados entre los años 2022, 2023 y 2024 mediante concursos públicos bajo contratos modales a plazo fijo, en evidente desmedro de su estabilidad laboral previamente adquirida. Esta situación vulnera principios esenciales del Derecho del Trabajo, tales como la progresividad, irrenunciabilidad de derechos, primacía de la realidad y condición más beneficiosa, consagrados tanto en la Constitución Política del Perú como en instrumentos internacionales de derechos humanos.

En tal sentido, la propuesta establece un proceso de incorporación directa al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728 a plazo indeterminado, reconociendo el estatus laboral previo de estos trabajadores. Este proceso permitirá no solo reparar una afectación jurídica y laboral, sino también contribuir de forma decisiva a la recuperación operativa de la Contraloría General de la República, garantizando la continuidad institucional, la profesionalización del control gubernamental y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, sin generar costos adicionales al Tesoro Público.

2.2. MARCO NORMATIVO

- Constitución política de Perú
- Reglamento del Congreso
- Ley N° 28716 Ley de Control Interno
- LEY N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

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

La presente iniciativa legislativa ha sido formulada con estricto respeto al marco normativo vigente, en particular a la normativa de derecho laboral y al régimen de control gubernamental. En ese sentido, se precisa que la propuesta no contraviene ninguna norma de derecho laboral vigente, ya que no altera derechos adquiridos, no modifica condiciones laborales ni introduce disposiciones que afecten el marco de protección al trabajador establecido en la legislación nacional.

Del mismo modo, la iniciativa no vulnera las normas que rigen el sistema de control gubernamental, tales como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ni otras disposiciones relacionadas con la fiscalización y evaluación de la gestión pública. Por el contrario, se articula con dichas normas, reforzando los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, la presente norma no genera incompatibilidades ni superposiciones con el ordenamiento jurídico nacional, y contribuye a su fortalecimiento al abordar aspectos específicos que requieren regulación o mejora, manteniendo plena coherencia con los principios constitucionales y los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano.

Asimismo, es acorde con lo que establece el Artículo 22° de la Constitución Política del Estado, al señalar que: *"El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"*.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente iniciativa legislativa no generará costos adicionales al erario público, toda vez que las plazas requeridas para su ejecución ya han sido creadas oportunamente y cuentan con el financiamiento correspondiente dentro del presupuesto orgánico de la Contraloría General de la República. Esto garantiza que la aplicación de la norma no implique nuevos gastos ni la necesidad de reasignaciones presupuestales extraordinarias.

Desde el punto de vista de los beneficios, la propuesta contribuirá significativamente a fortalecer los mecanismos de control y supervisión en el uso de los recursos públicos, elevando los niveles de transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión estatal. Asimismo, se espera que su implementación tenga un impacto positivo en la mejora de los procesos de fiscalización, en la prevención de riesgos administrativos y en la consolidación de una cultura de integridad en la función pública.

Además, desde el punto de vista jurisdiccional, la Contraloría General de la República se ahorraría el pago de deudas generadas a consecuencia de demandas iniciadas por los trabajadores que tuvieron tal condición, es decir CAS y CAP ex indeterminados y/o indefinidos, e inmediata recontractación con la Entidad, hecho que de todas formas genera deuda sobreabundante y presunto perjuicio a la Contraloría para el cumplimiento de pagos a consecuencia de sentencias judiciales en ejecución.

Por tanto, el balance costo-beneficio es claramente positivo, al no implicar nuevas cargas presupuestales y generar beneficios concretos en términos de buen gobierno, integridad y eficiencia del aparato estatal, permitiendo la

reincorporación de dicho personal fortalecer nuevamente la operatividad de la Contraloría, mejorar la cobertura del control simultáneo, y cumplir con los principios de mérito, eficiencia y legalidad.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

La reincorporación y reconocimiento de los extrabajadores de la Contraloría General de la República a plazo indeterminado bajo el último régimen con el cual generó el reingreso a su último vínculo con la Contraloría General de la República contribuiría al fortalecimiento de la fiscalización sobre el gasto público, asegurando el funcionamiento del Estado, de acuerdo al principio de legalidad y transparencia.

Política 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

La reincorporación y reconocimiento de los extrabajadores CAP y CAS indeterminados, que renunciaron a sus plazas, con la esperanza de obtener mejores condiciones como las que se promovía con la implementación de la Ley N° 32064 "Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental", garantizaría la oportunidad de un empleo estable y digno, signo de justicia social y cumplimiento de derechos laborales de los empleados públicos.

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

La reincorporación y reconocimiento de extrabajadores a plazo indeterminado CAS y CAP de la Contraloría General de la República con experiencia y capacitación en control gubernamental ayudaría a fortalecer la eficiencia y transparencia en el gasto público, ya que, conocedores del aparato estatal, desde la perspectiva de control, contribuiría al correcto uso de los recursos públicos.

Política 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas

La reincorporación y reconocimiento a plazo indeterminado del personal capacitado y experimentado en control gubernamental tanto CAS como CAP que hayan tenido vínculo a plazo indeterminado y/o y haya reingresado a la misma Entidad en los Concursos Públicos de Méritos 2022, 2023 y 2024, ayudaría a fortalecer la lucha contra la corrupción, ya que la estabilidad del personal

capacitado y entrenado garantizaría una fiscalización más efectiva en el gasto público, contribuyendo a la erradicación de prácticas corruptas dentro del aparato estatal.