

**PROYECTO DE LEY DE ESTABILIDAD  
LABORAL PARA PROFESIONALES  
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE  
LA REPÚBLICA CON VÍNCULO  
LABORAL PREVIO A PLAZO  
INDETERMINADO Y  
RECONTRATADOS EN LOS AÑOS  
2022, 2023 Y 2024**

El grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY DE ESTABILIDAD LABORAL PARA PROFESIONALES DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CON VÍNCULO LABORAL  
PREVIO A PLAZO INDETERMINADO Y RECONTRATADOS EN LOS  
AÑOS 2022, 2023 Y 2024**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley reconoce la estabilidad laboral a profesionales de la Contraloría General de la República que tuvieron anteriormente vínculo a plazo 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), siempre que, entre la finalización del vínculo anterior y el inicio del nuevo no haya transcurrido un período mayor a un (un) año.

### **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 que se encuentren sin vínculo laboral 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, siempre y cuando la desvinculación y/o término del contrato haya sido producido por la Contraloría General de la República.

### **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.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Antecedentes

En años anteriores, la Contraloría General de la República, a través de los Concursos Públicos de Méritos de los años 2022, 2023 y 2024, incorporó profesionales de diversas especialidades para desempeñar funciones de control a nivel local, regional y nacional, distribuidos tanto en sus diferentes unidades orgánicas como en los Órganos de Control Institucional integrados. En ese contexto, y conforme a una directriz interna de la propia Contraloría, se procedió a la recontractación de aproximadamente trescientos (300) trabajadores que ya venían laborando bajo los regímenes del Decreto Legislativo 1057 (que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS) y del Decreto Legislativo 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral), en condición de contratos indefinidos y/o indeterminados, respectivamente.

En ese sentido, el presente proyecto legislativo busca dar solución a la situación de cerca de trescientos (300) trabajadores de la Contraloría General de la República, quienes mantenían un vínculo laboral sin plazo fijo en el marco de los regímenes establecidos por los Decretos Legislativos N.º 728 y N.º 1057 (denominados en adelante CAP y CAS), pero que fueron progresivamente llevados por la propia Entidad a firmar contratos temporales. Esta decisión vulnera principios como el de progresividad y no regresividad, el de irrenunciabilidad de derechos, el principio protector, la primacía de la realidad, la continuidad laboral y la condición más favorable para el trabajador. Esta situación se produjo mediante una estrategia institucional fundamentada en mensajes poco claros, actividades informativas lideradas por la alta dirección y compromisos verbales sobre estabilidad y mejoras salariales, en el contexto del entonces anunciado proyecto de Ley del Auditor Gubernamental, que finalmente se convirtió en la Ley N.º 32064, "Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental", con vigencia hasta el 4 de junio de 2025. En este marco, varios trabajadores pidieron licencias sin goce de haber o presentaron su renuncia con la condición de ser reingresados conservando su condición de contrato indeterminado, promesa que no fue cumplida.

En reemplazo de ello, los trabajadores fueron contratados nuevamente bajo modalidades temporales, lo cual afectó su derecho a una relación laboral estable y desconoció la continuidad del vínculo y el principio de primacía de la realidad. Esta actuación entra en conflicto con lo dispuesto en el artículo 26, inciso 2 de la Constitución Política del Perú, que consagra la irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la ley, así como con el principio de progresividad consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ante esta problemática, se hace necesario restablecer la condición laboral indefinida de los trabajadores que resultaron perjudicados por este proceso, asegurando con ello la legalidad, la equidad y la permanencia institucional dentro del Sistema Nacional de Control.

### **1. Situación actual de la Contraloría General de la República y el debilitamiento del control gubernamental.**

La situación institucional actual que atraviesa la Contraloría General de la República (CGR) representa una amenaza directa para la continuidad del Sistema Nacional de Control. A comienzos del año 2025, la CGR afronta una profunda crisis tanto en el ámbito financiero como en el operativo, como consecuencia de decisiones administrativas tomadas por la gestión vigente, que han conllevado al despido de más de 2,000 trabajadores hasta el mes de marzo, y con la previsión de cesar a otros 3,000 colaboradores adicionales antes del mes de mayo. Esta importante reducción de personal afecta incluso a profesionales con formación y trayectoria en el control gubernamental, muchos de los cuales fueron contratados mediante el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 con vínculo laboral indeterminado, así como bajo la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios – CAS, siendo reconocidos como trabajadores CAS con contrato indefinido y/o a plazo indeterminado por la Contraloría General de la República desde el 10 de marzo de 2021, en aplicación de la Ley 31131. Sin embargo, han sido transferidos arbitrariamente a contratos de duración determinada.

Del mismo modo, el actual contralor ha manifestado públicamente que, si no se aprueba un presupuesto adicional extraordinario, la entidad solo podrá continuar funcionando hasta el mes de mayo del presente año, lo cual pone en riesgo la permanencia del control gubernamental en todo el país. Esta coyuntura ha provocado preocupación en la ciudadanía, ya que la falta de supervisión efectiva eleva notablemente las probabilidades de corrupción, uso indebido de recursos y deficiencias en la ejecución del gasto estatal.

Ante este panorama, la reincorporación o reposición del personal cesado, así como el reconocimiento de los vínculos laborales actuales como contratos a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, se presenta como una medida urgente y prioritaria, no solo desde el punto de vista jurídico y laboral, sino también en cuanto a la protección institucional. Restituir a estos trabajadores no solo significa enmendar una vulneración a derechos fundamentales, sino también aportar a la recuperación técnica, funcional y ética del organismo superior encargado del control estatal.

### **2. 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 reintegración del personal que tuvo vínculo laboral sin plazo definido, ya sea bajo el régimen CAS o CAP, se sustenta en la necesidad concreta de reforzar la capacidad operativa de la Contraloría General de la República (CGR) en una etapa crítica para el país.

Este grupo de trabajadores cuenta con una destacada trayectoria profesional y una sólida experiencia en labores de control gubernamental —incluyendo control previo, concurrente y posterior— acumulada durante más de diez años en muchos casos. Se trata de una experticia técnica difícil de sustituir, cuya ausencia representa un deterioro significativo en el funcionamiento de la CGR y, por ende, del aparato estatal.

Actualmente, el Perú enfrenta desafíos estructurales de gran envergadura, como la necesidad de reactivar la economía, combatir la delincuencia común y el crimen organizado, y garantizar un desarrollo ordenado de los procesos electorales. Todos estos retos exigen un Estado robusto, transparente y sujeto a fiscalización. En ese sentido, la CGR, como ente encargado de liderar el Sistema Nacional de Control, cumple una función clave para asegurar que los recursos públicos destinados a dichos fines se manejen con legalidad y eficiencia.

Dentro de este escenario, mantener excluido del servicio a personal técnico especializado, cuyo vínculo laboral ya había sido reconocido como estable, no solo constituye una afectación a sus derechos laborales, sino también un grave error estratégico que merma la capacidad estatal de cumplir con sus tareas fundamentales. Por ello, el retorno de dicho personal no debe interpretarse únicamente como una acción reparadora, sino como una decisión necesaria para consolidar la gobernabilidad democrática, promover la transparencia y combatir eficazmente la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos.

### **3. 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.**

Es esencial tener en consideración que el contrato laboral sin límite de tiempo constituye la norma general en el sistema jurídico laboral peruano, conforme al principio de progresividad y no regresividad recogido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a los principios y valores reconocidos, de forma expresa o implícita, en la Constitución Política del Perú, tales como el de irrenunciabilidad de derechos (artículo 26.2), el

principio protector (artículos 22 y 23), el de primacía de la realidad y el principio de continuidad. En consecuencia, no resulta legalmente válido modificar o sustituir un contrato de naturaleza indefinida por otro que represente una condición contractual menos ventajosa para el trabajador, ya que no es posible renunciar a la protección laboral estructurada en la Constitución vigente y en la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, ello implicaría desconocer una relación laboral preexistente (como el vínculo CAS o CAP con carácter indeterminado y/o indefinido), y contradecir el carácter protector inherente al Derecho del Trabajo.

En esa línea, un examen detallado de la problemática expuesta revela que no se puede convertir un contrato de duración indefinida (CAS o CAP bajo dicha modalidad) en cualquier otra figura contractual que implique una degradación o debilitamiento del estatus laboral del trabajador. Esta interpretación se vincula con el derecho constitucional a la protección frente al despido injustificado, consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política del Perú, el cual respalda la prohibición de transformar un contrato de trabajo indefinido (ya sea bajo el régimen CAP o CAS) en una modalidad distinta (sea laboral o no) que implique la pérdida de condiciones laborales ya consolidadas y que forman parte de los derechos subjetivos del trabajador.

Por otro lado, es importante subrayar que esta normativa está basada y permeada por uno de los postulados fundamentales del principio protector: la regla de la condición más favorable. Esta disposición impide reducir un beneficio que haya sido reconocido a un trabajador, incluso si su origen no proviene de una fuente normativa sino de un contrato de trabajo. En tal sentido, cualquier transgresión a esta norma afectaría también, aunque de manera indirecta, el principio protector. Cabe señalar que dicha norma hace referencia a “los trabajadores permanentes que cesen”, entendiéndose por cesar la desvinculación del puesto de trabajo a través de cualquiera de las formas previstas en la legislación, como la renuncia, el mutuo disenso, entre otras.

De esta manera, queda plenamente establecido que un trabajador que mantiene una relación laboral de carácter indefinido (ya sea bajo el régimen CAS o CAP) no puede ser recontratado bajo un contrato de duración determinada, incluso si dicha nueva modalidad conlleva un ascenso. Esta postura se sustenta en la idea de que no resulta razonable intercambiar la estabilidad en el empleo —que es irrenunciable y permite acceder con mayor facilidad a otros derechos laborales— por una mejora en la remuneración. En caso contrario, se estaría abriendo la puerta para que las entidades empleadoras promuevan de forma indiscriminada que los trabajadores renuncien a su estabilidad laboral bajo promesas de mejores ingresos, lo cual iría en contra del espíritu tutelar y protector del Derecho del Trabajo.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que las actividades realizadas por los trabajadores que en su momento tuvieron vínculo con la Contraloría General de la República bajo contratos indefinidos o a plazo indeterminado fueron de naturaleza permanente. Esto se evidencia por su ejecución en el marco de la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la Ley 31358 – Ley que establece medidas para la expansión del Control Concurrente, y otras normativas conexas, desempeñando sus funciones de manera continua, lo cual se acredita mediante las constancias laborales que documentan tanto los vínculos a plazo indefinido como aquellos celebrados a plazo fijo.

## II. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa ha sido elaborada con pleno respeto al marco legal vigente, especialmente en lo referido a la normativa laboral y al sistema de control del sector público. En tal sentido, se aclara que la iniciativa no infringe ninguna disposición actual del derecho laboral, dado que no afecta derechos ya adquiridos, no altera las condiciones laborales existentes ni incorpora normas que perjudiquen el régimen de protección del trabajador establecido en la legislación nacional.

Asimismo, esta propuesta no transgrede las disposiciones que regulan el sistema de control gubernamental, como lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ni otras normas vinculadas a la fiscalización y supervisión de la gestión del sector público. Por el contrario, se encuentra alineada con dichas disposiciones, promoviendo y reforzando los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la administración de los recursos públicos.

Por lo tanto, la norma planteada no ocasiona conflictos ni duplicidades con el marco jurídico nacional, sino que lo fortalece al atender aspectos puntuales que necesitan regulación o mejora, conservando una plena consistencia con los principios constitucionales y los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano.

Del mismo modo, la propuesta se encuentra en concordancia con lo dispuesto **en el artículo 22° de la Constitución Política del Perú**, que establece: *"El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"*.

### 1.- Costo Institucional y judicial para el Estado

Desde un enfoque práctico, la desvinculación masiva de auditores con experiencia y respaldo normativo no solo reduce la capacidad operativa de la Contraloría, sino que también expone al Estado peruano a elevados costos a futuro.

Un gran número de los trabajadores separados puede, y de hecho ya ha comenzado a hacerlo, iniciar acciones legales solicitando su reposición por despido injustificado o por la desnaturalización del vínculo contractual. Si esta situación se mantiene, el Estado podría verse en la obligación de desembolsar sumas considerables en concepto de indemnizaciones y gastos judiciales, lo cual representaría un costo superior al que implicaría su retorno planificado y progresivo.

Por ello, reincorporar a estos trabajadores no solo constituye un acto de justicia y de respeto a los derechos laborales, sino también una medida financieramente sensata.

## **2.- Sostenibilidad de la iniciativa legislativa**

Esta acción se llevará a cabo sin la creación de nuevos cargos, sino mediante el reconocimiento del derecho al reintegro de personas que ya venían desempeñando funciones fundamentales. Asimismo, será financiada con recursos del propio presupuesto institucional, sin requerir fondos adicionales del Tesoro Público.

En consecuencia, esta propuesta legislativa no solo corrige una evidente situación de injusticia, sino que también favorece la eficiencia en el manejo fiscal, disminuye los riesgos legales y fortalece la institucionalidad del Sistema Nacional de Control.

## **III. Análisis Costo-Beneficio**

La ejecución de esta propuesta legislativa no ocasionará gastos adicionales al presupuesto público, dado que las plazas necesarias para su implementación fueron creadas con anterioridad y ya disponen del financiamiento respectivo dentro del presupuesto orgánico de la Contraloría General de la República. Esto asegura que la entrada en vigor de la norma no requerirá nuevos recursos ni reasignaciones presupuestales extraordinarias.

Desde la perspectiva de los beneficios, la iniciativa contribuirá de manera significativa al fortalecimiento de los sistemas de control y monitoreo del uso de fondos públicos, elevando los niveles de transparencia, eficiencia y efectividad en la gestión del Estado. De igual forma, se prevé que su puesta en marcha genere mejoras en los procesos de fiscalización, en la prevención de riesgos administrativos y en la consolidación de una cultura basada en la integridad dentro del servicio público.

Asimismo, desde el enfoque jurisdiccional, la Contraloría General de la República evitaría el desembolso por obligaciones derivadas de procesos legales promovidos por trabajadores que tenían dicha condición —es decir, contratos CAS y CAP anteriormente indeterminados y/o indefinidos— y que fueron reincorporados de forma inmediata a la entidad, situación que, en todo

caso, genera una deuda excesiva y un posible perjuicio económico a la Contraloría en relación con el cumplimiento de sentencias judiciales ejecutadas.

Por lo tanto, el análisis costo-beneficio resulta claramente favorable, ya que no implica cargas presupuestales adicionales y genera ventajas concretas en términos de gobernanza, transparencia y eficiencia del aparato estatal, al facilitar el retorno de este personal, fortalecer la operatividad de la Contraloría, ampliar la cobertura del control simultáneo y asegurar el respeto a los principios de mérito, legalidad y eficiencia.

Beneficios esperados:

- Recuperación de fondos públicos y control del gasto.
- Reducción de la corrupción.
- Clima laboral estable y motivación del personal técnico.

#### **IV. Vinculación con el Acuerdo Nacional y Políticas Nacionales**

La iniciativa legislativa se alinea a las siguientes políticas explicadas:

**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, con los recursos 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.