



PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN DIRECTA DE LOS PROFESIONALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE TUVIERON VÍNCULO LABORAL INDETERMINADO Y QUE, SEGUIDAMENTE, FUERON RECONTRATADOS MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS EN LOS AÑOS 2022, 2023 Y 2024, BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, A PLAZO DETERMINADO.

El Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN DIRECTA DE LOS PROFESIONALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE TUVIERON VÍNCULO LABORAL INDETERMINADO Y QUE, SEGUIDAMENTE, FUERON RECONTRATADOS MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS EN LOS AÑOS 2022, 2023 Y 2024, BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, A PLAZO DETERMINADO.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La ley tiene por objeto incorporar de manera directa a los profesionales de la Contraloría General de la República que tuvieron vínculo laboral indeterminado y que, seguidamente, fueron recontratados mediante concurso público de méritos en los años 2022, 2023 y 2024, bajo el régimen del decreto legislativo 728, a plazo determinado.

El reconocimiento de dicha estabilidad se efectúa a través de un proceso de incorporación directa, con observancia al principio del mérito, que previene la precarización del empleo público y fomenta la eficiencia institucional mediante el aprovechamiento de la experiencia, capacidades y continuidad de los servidores que han acreditado idoneidad en el desempeño de la función pública.

Artículo 2. Finalidad de la ley.

La Ley tiene por finalidad garantizar el respeto de los derechos laborales, la continuidad del vínculo de trabajo y la estabilidad de los profesionales recontratados por la Contraloría General de la República, quienes anteriormente mantuvieron una relación laboral a plazo indeterminado o indefinido bajo los regímenes del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y/o del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (CAP), y que reingresaron a la institución mediante concurso público de méritos bajo contrato a plazo determinado durante los años 2022, 2023 y 2024.

Este reconocimiento es aplicable siempre que entre la finalización del vínculo anterior a plazo indeterminado CAS o CAP y el inicio del nuevo vínculo CAP a plazo determinado, no haya transcurrido un período mayor a treinta (30) días calendario.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación definitiva.

Los profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2 deben ser incorporados, a más tardar durante el primer semestre del año 2026, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, en la modalidad de plazo indeterminado, dentro de la Contraloría General de la República.

Del mismo modo, aquellos profesionales comprendidos en el artículo 2 que, a la entrada en vigencia de la presente Ley, no mantengan vínculo laboral con la Contraloría General de la República, deberán ser reincorporados bajo lo dispuesto por la presente norma, siempre que la desvinculación o terminación del contrato del último vínculo laboral haya sido originada por la propia Contraloría.

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 para el cumplimiento de lo dispuesto, conforme a las disposiciones del marco normativo vigente en materia presupuestaria.

Artículo 5. Reconocimiento y Exoneración del período de prueba.

El tiempo de servicios prestados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 es reconocido para el cumplimiento de requisitos de concursos internos de méritos en la Contraloría General de la República, y quedan exonerados del período de prueba.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.**PRIMERA. Implementación.**

El Poder Ejecutivo, a través de la Contraloría General de la República, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, aprueba las disposiciones administrativas necesarias para la implementación del proceso de incorporación directa regulado en la presente ley.

La falta de reglamentación y/o adecuación de las disposiciones de la presente Ley, no impide su aplicación y exigencia.

SEGUNDA. Exoneración.

Se dispone que la Contraloría General de la República, quedan exceptuados de lo dispuesto en los artículos 6, 8 y 9; de la Ley 32185 Ley que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

Lima, agosto de 2025.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 12:33:32-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 12:34:17-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 14:23:38-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 19:10:55-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 12:05:06-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 13:02:33-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 11:17:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES.

El origen de los derechos laborales se remonta al siglo XIX, como respuesta a las condiciones de explotación y deshumanización propias de la Revolución Industrial en Europa y América. Frente a esta realidad, el movimiento obrero impulsó reivindicaciones esenciales como la reducción de la jornada laboral y el derecho al descanso, sentando así las bases para la regulación de las relaciones de trabajo. Hitos trascendentales en este proceso fueron la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹ en 1919 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948², que consolidaron la protección laboral a nivel mundial.

En el Perú, los derechos laborales emergieron a inicios del siglo XX, como una respuesta a la necesidad de salvaguardar a los trabajadores frente a los efectos de la industrialización y las posturas conservadoras de la clase dominante.

La Constitución Política del Perú³ reconoce en su artículo 23 que el trabajo, en cualquiera de sus formas, constituye una prioridad para el Estado, el cual debe garantizar condiciones que favorezcan el progreso social y económico, sin que ninguna relación laboral pueda menoscabar los derechos constitucionales ni la dignidad del trabajador. A su vez, el artículo 26 establece como principio fundamental la irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

En consecuencia, la suscripción de contratos sujetos a modalidad por parte de trabajadores que anteriormente tenían vínculo indeterminado no puede interpretarse como renuncia a sus derechos. Por el contrario, dichas contrataciones carecen de validez, pues se habrían desnaturalizado, lo que obliga a aplicar el principio de

¹ <https://www.ilo.org/es>

² <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/ABCannexessp.pdf>

³ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=22>

irrenunciabilidad de derechos. Por ello, el hecho de que los trabajadores hayan firmado contratos temporales no elimina su derecho a ser reconocidos como trabajadores a plazo indeterminado, siendo responsabilidad del empleador haber omitido su contratación conforme a la normativa vigente.

En el ámbito internacional, distintos instrumentos jurídicos refuerzan esta garantía. El Convenio 151 de la OIT, ratificado por el Perú, exige igualdad de derechos y protección sindical en el empleo público. De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos obligan a los Estados a eliminar progresivamente cualquier forma de discriminación en el ámbito laboral. Aunque la jurisprudencia nacional ha avanzado en la defensa de la igualdad y la estabilidad en el empleo, todavía existen vacíos normativos que exigen reformas adicionales.

En la Contraloría General de la República, siempre han requerido de profesionales con experiencia en control gubernamental que contaban con vínculos laborales de carácter indeterminado, ya sea bajo el régimen del DL 728 o mediante contratos CAS indeterminados, reconocidos previamente por la Ley 31131. No obstante, en estos últimos años fueron desvinculados de forma arbitraria, fueron cambiados a contratos temporales, lo que constituye una vulneración de sus derechos.

Es fundamental recordar que el contrato a plazo indeterminado constituye la regla general del Derecho Laboral peruano, sustentado en los principios de progresividad, irrenunciabilidad de derechos, primacía de la realidad, continuidad y protección al trabajador. Bajo estos principios, no es legal ni legítimo modificar un contrato indeterminado hacia una modalidad menos favorable, ya que ello desconoce una situación preexistente y vulnera la protección reconocida tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

En cuanto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, debe precisarse que todo contrato modal, para ser válido, requiere una causa objetiva debidamente acreditada que justifique la temporalidad del servicio. Si dicha causa no existe o no está claramente delimitada, el contrato resulta fraudulento y, de conformidad con el artículo 77 inciso d) del TUO del DL 728 (DS N° 003-97-TR), se desnaturaliza, transformándose en un contrato a plazo indeterminado.

1.2 RAZONES QUE LA RESPALDAN LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo cerrar las brechas de discriminación laboral, destacando que resulta jurídicamente imposible modificar un contrato de trabajo a plazo indeterminado (bajo los regímenes CAS o CAP) hacia una modalidad contractual que implique precarización o deterioro del estatus laboral ya alcanzado por el trabajador. Esta interpretación se vincula con la protección contra el despido arbitrario reconocida en el artículo 27 de la Constitución Política, que proscribe la sustitución de contratos indeterminados por otras formas de contratación (laborales o no) que reduzcan los derechos subjetivos adquiridos.

En los años 2022, 2023 y 2024, la Contraloría General de la República incorporó profesionales mediante concursos públicos de méritos para cubrir funciones de control en distintos niveles del Estado. En ese marco, alrededor de 300 trabajadores con vínculo laboral indeterminado bajo el Decreto Legislativo 728 y el Decreto Legislativo 1057 (CAS indeterminado) fueron recontratados. Dicho personal aportaba una amplia experiencia en control gubernamental, acumulada en muchos casos durante más de una década, constituyendo un activo estratégico para la institución.

Sin embargo, esta reincorporación se dio bajo esquemas contractuales a plazo fijo, lo que vulneró los principios constitucionales de progresividad, irrenunciabilidad de derechos, continuidad, primacía de la realidad y condición más beneficiosa. Ello ocurrió a través de una estrategia institucional caracterizada por comunicaciones ambiguas, jornadas informativas y compromisos verbales de estabilidad laboral, en el contexto de la tramitación del Proyecto de Ley del Auditor Gubernamental, finalmente promulgado como Ley N.º 32064. Bajo tales circunstancias, numerosos trabajadores aceptaron licencias sin goce de haber o presentaron renunciaciones condicionadas, confiando en su posterior reincorporación con estatus indeterminado, promesa que nunca se cumplió.

El resultado fue la imposición de contratos temporales que desconocieron la continuidad del vínculo laboral y vulneraron lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Constitución, referido a la irrenunciabilidad de derechos reconocidos por la ley, así como el principio de progresividad consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El producto de los cesado incluyendo profesionales con contratos indeterminados bajo los regímenes del DL 728 y CAS. El propio contralor ha advertido que, sin financiamiento extraordinario, la institución solo podrá operar hasta mayo, poniendo en riesgo el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y generando graves riesgos de corrupción, malversación y deficiencia en la ejecución del gasto público.

Frente a esta situación, la propuesta legislativa busca restituir la condición de trabajadores a plazo indeterminado a quienes fueron afectados, tanto en casos de despido como en los actuales vínculos temporales. Esta restitución no solo constituye una medida de justicia laboral y constitucional, sino también una acción indispensable para garantizar la continuidad, eficiencia y legitimidad de la Contraloría General de la República como entidad rectora del control gubernamental.

Dichos profesionales, pese a haber acreditado experiencia y haber ingresado por concurso público, fueron recontratados en condiciones laborales precarias —a plazo fijo—, desconociéndose su derecho a la estabilidad previamente adquirida, lo cual vulnera principios constitucionales y laborales vigentes.

a) Situación actual de la Contraloría General de la República y el debilitamiento del control gubernamental por despido del personal con experiencia.

La **Contraloría General de la República** es el órgano rector del Sistema Nacional de Control y la más alta instancia de control gubernamental, encargada de supervisar la legalidad, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

No obstante, en los últimos años se ha evidenciado un proceso de debilitamiento institucional derivado de la **desvinculación o despido injustificado del personal con amplia experiencia y trayectoria en el control gubernamental**. Esta situación genera un doble perjuicio: por un lado, **se produce la pérdida de capital humano** especializado acumulado durante años, y por otro, se afecta directamente la capacidad operativa de la Contraloría para ejercer un control gubernamental, eficaz de los recursos económicos del Estado.

En este contexto, la reposición de los trabajadores cesados y el reconocimiento de la estabilidad laboral bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 constituyen unas medidas urgentes para garantizar derechos fundamentales y preservar la capacidad técnica e institucional de la entidad de control.

b) Valor estratégico del personal con vínculo laboral indeterminado bajo el régimen CAS y el Decreto Legislativo N° 728, para evitar la debilitación del control gubernamental.

La reincorporación del personal con vínculo laboral indeterminado bajo los regímenes CAS y CAP responde a la necesidad de fortalecer la capacidad operativa de la Contraloría General de la República (CGR) en un contexto crítico. Estos profesionales cuentan con amplia experiencia en control gubernamental —previo, concurrente y posterior— adquirida durante más de una década, lo que los convierte en un recurso técnico difícil de reemplazar.

En la coyuntura actual, marcada por la reactivación económica, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, y la organización de procesos electorales, resulta esencial un Estado fortalecido y fiscalizado. Excluir a personal calificado y con permanencia reconocida constituye no solo una injusticia laboral, sino también una omisión estratégica que debilita el control público.

Por ello, su reincorporación debe entenderse como una medida imprescindible para garantizar la gobernabilidad democrática, la transparencia en la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

c) La estabilidad laboral de los trabajadores CAS y CAP con vínculo indeterminado fue vulnerada al ser recontratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 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*⁴ previsto en el artículo 26⁵ de la Convención

⁴ **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.

⁵ **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 [...].

Americana de Derecho 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 26.⁶), el *principio protector* (artículos 22⁷ y 23⁸), 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 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.

Del análisis jurídico confirma que resulta inviable transformar un contrato de trabajo a plazo indeterminado (CAS o CAP) en uno a plazo fijo, ya que ello implica una desmejora del estatus laboral y vulnera el derecho constitucional a la protección contra el despido arbitrario (art. 27 de la Constitución). Esta práctica contraviene además el principio protector del Derecho Laboral y, en particular, la regla de la **condición más beneficiosa**, que prohíbe reducir ventajas adquiridas por el trabajador, aun si estas derivan de fuentes no normativas.

En ese sentido, la estabilidad laboral es irrenunciable y no puede ser intercambiada por mejoras económicas, puesto que ello abriría la posibilidad de que los empleadores promuevan renunciias a la estabilidad bajo promesas salariales, desnaturalizando la función tuitiva del Derecho Laboral.

Finalmente, debe resaltarse que las funciones desempeñadas por los trabajadores con vínculo indeterminado en la Contraloría General de la República corresponden a labores de carácter permanente, sustentadas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (Ley 27785), la Ley de Control Concurrente (Ley 31358) y otras normas afines, lo que refuerza la necesidad de mantener su condición de estabilidad laboral.

⁶ **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.

⁷ **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.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La presente iniciativa legislativa busca corregir la situación de cerca de trescientos (300) trabajadores de la Contraloría General de la República que, pese a mantener vínculos laborales de carácter indeterminado bajo los regímenes del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), fueron progresivamente recontratados bajo el Decreto Legislativo N° 728 sujetos a plazo fijo. Y la actual gestión de la Contraloría los desvincula, por lo que esta práctica contraviene principios esenciales del Derecho Laboral, como la progresividad, la irrenunciabilidad de derechos, la primacía de la realidad, la continuidad laboral, el principio protector y la condición más beneficiosa.

La inseguridad laboral: profesionales con vínculo indeterminado fueron recontratados con contratos temporales, debilitando sus derechos y reduciendo la eficiencia institucional y el **Desconocimiento de principios laborales:** se ha vulnerado el principio de **irrenunciabilidad de derechos** (art. 26.2 de la Constitución), el de **primacía de la realidad** y el de **continuidad laboral**, pues los trabajadores realizaron funciones permanentes, pero bajo contratos temporales.

La desnaturalización de estos contratos se produjo mediante estrategias institucionales basadas en comunicaciones ambiguas, compromisos verbales y eventos informativos que ofrecían estabilidad y mejoras económicas, en el marco del proyecto de Ley del Auditor Gubernamental —posteriormente aprobado como Ley N° 32064— cuya vigencia culminó el 4 de junio de 2025. En ese contexto, varios trabajadores aceptaron licencias sin goce de haber o presentaron renunciaciones condicionadas a una futura reincorporación con vínculo indeterminado. Sin embargo, lejos de cumplirse dichos compromisos, fueron recontratados bajo modalidades temporales, vulnerando derechos reconocidos por la Ley 31131 y desconociendo la continuidad del vínculo preexistente.

Actualmente, la Contraloría enfrenta una crisis operativa derivada de la desvinculación de los trabajadores con experiencia, entre ellos profesionales con amplia trayectoria profesional en el control gubernamental y reconocidos como estables por Ley 31131. Este debilitamiento institucional compromete la sostenibilidad del Sistema Nacional de Control y afecta directamente la capacidad del Estado para garantizar la transparencia y prevenir la corrupción.

Desde una perspectiva estratégica y económica, la reincorporación de este personal técnico altamente calificado no constituye únicamente un acto de restitución laboral, sino una medida necesaria para reforzar la gobernabilidad democrática y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Además, se busca evitar mayores costos derivados de los procesos judiciales en curso por despido arbitrario y desnaturalización de contratos, cuyas probabilidades de imponerse las indemnizaciones podrían superar la suma de S/ 6,750.000 soles

Asumamos un sueldo promedio mensual de S/ 3,000 (dato hipotético para aproximar una orden de magnitud) y una antigüedad promedio de 5 años por trabajador. Entonces:

- Indemnización por cada trabajador en los cinco años: $1.5 \times 5 \times \text{S/ } 3,000 = \text{S/ } 22,500$

Si ello multiplicamos por los 300 trabajadores despidos:

- **Monto total estimado total, a indemnizar por parte de la contraloría a favor de los 300 trabajadores será la suma aproximada de: S/ 6,750.000 soles**

En consecuencia, esta iniciativa se presenta como una medida justa, legal y económicamente racional, orientada a restituir la estabilidad laboral de los trabajadores afectados y fortalecer la capacidad operativa de la Contraloría General de la República

El proyecto de ley busca **restablecer la estabilidad laboral** de los profesionales de la CGR que, pese a haber tenido vínculo indeterminado y haber ingresado por concurso público entre 2022 y 2024, fueron recontratados a plazo fijo.

La finalidad es:

- Garantizar el respeto a los principios constitucionales y laborales.
- Fortalecer la institucionalidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Control.
- Reincorporar a profesionales con experiencia en control gubernamental, esenciales para la transparencia en la gestión pública.
- Evitar mayores contingencias legales y costos derivados de demandas judiciales por reposición o despido arbitrario.

Además; de la multa impuesta por la Sunafil, en contra de la contraloría general de la república.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Cuadro de resolución de sanción a la Contralora por desvinculación de sus tranajadores.



**SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

**Intendencia Regional
de Tacna**

**Subintendencia de
Sanción**

Firmado digitalmente por :
ALCALA BLANCO Guillermo Enrique FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.04.2025, 16:26:47-0500

SUN.FIL

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 062-2025-SUNAFIL/IRE-TAC

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

RESOLUCIÓN DE SUBINTENDENCIA N° 159-2025-SUNAFIL/IRE-TAC/SISA

EXPEDIENTE : 062-2025-SUNAFIL/IRE-TAC
ADMINISTRADO : CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
RUC N° : 20131378972
DOMICILIO FISCAL : JR. CORONEL CAMILO CARRILLO NRO. 114 URB. SANTA BEATRIZ LIMA
- LIMA - JESUS MARIA
MATERIA : RELACIONES LABORALES Y LABOR INSPECTIVA.

SUMILLA: Se sanciona a CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA con una multa ascendente a la suma de **S/ 159,598.50 (CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO CON 50/100 SOLES)**, por incurrir en dos (02) infracciones en materia de relaciones laborales y una (01) infracción a la labor inspectiva.

Tacna, 21 de abril de 2025.

Fuente: <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-cesar-vallejo/derecho-laboral/resolucion-sancionadora-sunafil-r1-12992025-infracciones-laborales-y-multas/135180070>

(...)

4.1.1. DETERMINAR SI LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, INCURRIÓ O NO EN INFRACCIÓN EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES POR REALIZAR LA CONTRATACIÓN A PERSONAL CON VÍNCULO LABORAL SUJETO A CONTRATO MODAL A PLAZO FIJO, A TRABAJADORES QUE FUERON CESADOS, SIENDO QUE, ENTRE LA FECHA DE CESE DEL CONTRATO INDETERMINADO Y LA NUEVA FECHA DE CONTRATACIÓN MODAL A PLAZO FIJO, NO HA TRANSCURRIDO COMO MÍNIMO UN AÑO, POR ELLO SE ACREDITA QUE HA INCURRIDO EN INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN A PLAZO DETERMINADO.

4.1.1.1. El artículo 4 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, el TUO de la LPCL), señala que: *“En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad. El primero podrá celebrarse en forma verbal o escrita y el segundo en los casos y con los requisitos que la presente Ley establece”*.

4.1.1.2. La norma en mención en su artículo 57 establece que: *“El contrato temporal por inicio de una nueva actividad es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador originados por el inicio de una nueva actividad empresarial. Su duración máxima es de tres años. Se entiende como nueva actividad, tanto el inicio de la actividad productiva, como la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados, así como el inicio de nuevas actividades o el incremento de las ya existentes dentro de la misma empresa”*.

4.1.1.3. El artículo 72 del TUO de la LPCL, prescribe que: *“Los contratos de trabajo a que se refiere este Título necesariamente deberán constar por escrito y por triplicado, debiendo consignarse en forma expresa su duración, y las causas objetivas determinantes de la contratación, así como las demás condiciones de la relación laboral”*.

Pág. 08 de la resolución de Sunafil.

4.1.1.6. Que, los inspectores comisionados precisaron en el HECHO 1 y numeral 1.1 y 1.2 del Acta de Infracción lo siguiente:

“HECHO 1: La Contraloría General de la República, en adelante la CGR, ha contratado a personal con contrato modal sujeto a plazo fijo a trabajadores que cesaron, siendo que, entre la fecha de cese del contrato indeterminado y la nueva fecha de contratación modal a plazo fijo, no ha transcurrido como mínimo un año. Por ello, se acredita que ha incurrido en incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo determinado.

En la tabla 01, consta la relación del personal que tenía la condición de permanente, que fue desvinculado y, seguidamente, contratado antes de haber transcurrido un año desde la fecha de cese.

Fundamentos

1.1. El hecho 1 está acreditado con la información (hoja de cálculo) que presentó la CGR, vía casilla electrónica, y conforme al expediente digital tiene el nombre de 2024.09.25_09.51_8204983_REQ_INF_5182240.xlsx

1.2. Para mayor detalle, se consigna en la siguiente tabla la información del personal respecto del cual se incurrió en contravención normativa.”

Fuente: <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-cesar-vallejo/derecho-laboral/resolucion-sancionadora-sunafil-r1-12992025-infracciones-laborales-y-multas/135180070>

III. ANALISIS DE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

La reincorporación del personal cesado y la regularización de los contratos a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 constituyen medidas urgentes y prioritarias. No solo responden a principios de justicia y legalidad laboral, sino que resultan indispensables para garantizar la estabilidad institucional y fortalecer las capacidades técnicas, operativas y éticas de la Contraloría General de la República (CGR).

El personal afectado cuenta con amplia experiencia en el control gubernamental — en sus modalidades previo, concurrente y posterior—, acumulada a lo largo de más de una década de servicio. Este capital humano altamente especializado es difícil de reemplazar y su desvinculación debilita la eficacia de la CGR, limitando la capacidad del Estado para enfrentar retos estratégicos como la reactivación económica, la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, así como la conducción transparente de los procesos electorales.

Resulta jurídicamente inválido que trabajadores con vínculos indeterminados en los regímenes CAS o CAP sean recontratados bajo contratos temporales, aun cuando ello implique mejoras salariales, pues la estabilidad laboral es un derecho esencial e irrenunciable. Desconocer este principio abriría la puerta a prácticas que sustituyen la estabilidad por incentivos transitorios, vulnerando la naturaleza protectora del Derecho del Trabajo.

Las funciones desempeñadas por estos trabajadores fueron permanentes, conforme a la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, y la Ley N° 31358, que regula el control concurrente. Además, la propuesta legislativa no implica la creación de nuevas plazas ni gastos adicionales al Tesoro Público, pues se ejecutará con cargo al presupuesto institucional.

En suma, la iniciativa no solo corrige una vulneración a derechos fundamentales, sino que también refuerza la eficiencia fiscal, reduce contingencias legales y consolida la institucionalidad del Sistema Nacional de Control. La aprobación de este proyecto de ley es **necesaria y urgente** para corregir una situación de vulneración de derechos fundamentales, garantizar la estabilidad laboral de profesionales que cumplen funciones esenciales en la fiscalización estatal, y reforzar la capacidad de la CGR en un momento crítico para el país.

La **Sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. N° 00002-2010-PI/TC)** marcó un hito al establecer que los contratos CAS debían respetar derechos básicos, como la jornada máxima, el descanso, la remuneración y la seguridad social. Posteriormente, en el año 2013, se permitió la firma de contratos a plazo indeterminado bajo el régimen CAS para quienes desempeñaban labores permanentes.

La **Ley N° 31131 (2021)** buscó eliminar progresivamente el régimen CAS y dispuso que los trabajadores con contratos CAS indeterminados gocen de estabilidad laboral; es decir, solo pueden ser despedidos por causa justa debidamente comprobada. En su artículo 4, la norma establece que ningún trabajador CAS indeterminado puede ser despedido arbitrariamente, aplicándose los mismos principios que rigen en los demás regímenes laborales generales.

En resumen, el Congreso de la República tiene la oportunidad de reivindicar derechos laborales, fortalecer el Sistema Nacional de Control y aportar a la consolidación de un Estado más justo, transparente y eficiente.

IV. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO.

La propuesta encuentra sustento en los siguientes instrumentos:

- **Constitución Política del Perú**
 - Art. 23: el trabajo es objeto de atención prioritaria y no puede menoscabar la dignidad del trabajador.
 - Art. 26: regula la relación laboral bajo los principios de irrenunciabilidad de derechos, primacía de la realidad y continuidad.
 - Art. 27: protege a todo trabajador contra el **despido arbitrario**, lo que significa que no se les puede retirar de su puesto sin una **causa justa relacionada con su conducta o capacidad**. Por ello los CAS indeterminados, esto se refuerza porque sus contratos ya no son temporales ni de plazo fijo.
- **Tratados internacionales ratificados por el Perú**
 - **Convenio 151 de la OIT**: garantiza igualdad de trato y derechos laborales en el sector público.
 - **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**: exigen la eliminación de la discriminación laboral y la progresividad en la protección de derechos sociales.
- **Normativa laboral interna**
 - Decreto Legislativo N° 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral): establece que el contrato indeterminado es la regla general, y que los contratos modales deben sustentarse en causas objetivas.
 - Jurisprudencia nacional: reconoce que la desnaturalización de contratos temporales genera relaciones laborales de carácter indeterminado.

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

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con la Constitución y el marco legal vigente, ya que su finalidad es eliminar la discriminación

laboral mediante la reincorporación o reposición de los ex trabajadores cesados irregularmente, así como la regularización de aquellos que actualmente mantienen vínculo laboral. Con ello, se busca reconocerles la condición de trabajadores a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, corrigiendo vulneraciones a derechos fundamentales y fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad técnica, operativa y moral de la entidad superior de control del Estado.

Asimismo, la propuesta no vulnera el ordenamiento laboral vigente, pues no desconoce derechos adquiridos, no altera condiciones de trabajo ni introduce disposiciones que afecten el sistema de protección establecido a favor de los trabajadores.

VI. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gasto adicional al erario público, ya que las plazas previstas de los Cas indeterminado ya fueron establecidas previamente mediante la ley 31131 ley que eliminar progresivamente el régimen CAS y dispuso que los trabajadores con contratos CAS indeterminados gocen de estabilidad laboral y a la fecha ya cuentan con financiamiento dentro del presupuesto institucional de la Contraloría General de la República. En consecuencia, su implementación no requiere asignaciones extraordinarias ni nuevas cargas presupuestales.

En términos de beneficios, la medida fortalecerá de manera directa los sistemas de control y supervisión del uso de los recursos públicos, mejorando la transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión estatal. Asimismo, permitirá optimizar los procesos de fiscalización, prevenir riesgos administrativos y consolidar una cultura de integridad en la función pública, con los recursos humanos con experiencia en control gubernamental.

Desde la perspectiva jurisdiccional, también reducirá los costos derivados de demandas laborales iniciadas por trabajadores con vínculo previo indeterminado (CAS y CAP), evitando mayores pasivos judiciales y asegurando un uso responsable de los recursos institucionales.

En suma, el balance costo-beneficio resulta claramente favorable para los 300 ex trabajadores de la Contraloría General de la República desvinculados de manera

irregular, así como para sus familias, quienes dependen de ellos. Esta medida no generará nuevos gastos; por el contrario, refuerza la operatividad de la Contraloría, amplía la cobertura del control concurrente y reafirma los principios de mérito, eficiencia y legalidad en el servicio público.

7.1. Costo Institucional y judicial para el Estado

Desde una perspectiva pragmática, la cesación masiva de auditores con trayectoria y respaldo legal no solo debilita la capacidad operativa de la Contraloría, sino que expone al Estado peruano a un altísimo costo se viene imponiendo multas como la resolución de sanción impuesta por la Sunafil⁹.

Los juzgados laborales y el Tribunal Constitucional han ratificado que un **CAS indeterminado equivale a un vínculo con derecho a estabilidad relativa**, es decir, el empleador (Estado) solo puede extinguirlo si acredita una causa justa (falta grave, incapacidad, sanción disciplinaria, etc.); De continuar esta tendencia, que la contraloría podría verse obligado a pagar cuantiosas sumas de dinero en indemnizaciones a los 300 trabajadores desvinculados de manera irregular, por un monto aproximados de 6,750.000 soles, lo que significaría un gasto mayor al que implica su reincorporación ordenada y progresiva¹⁰.

7.1 Sostenibilidad de la iniciativa legislativa

Esta medida no dispone la creación de nuevas plazas, sino por el contrario busca reconocer los derechos adquiridos de la clase trabajadora de quienes ya venían cumpliendo funciones de control gubernamental. Además, se financiará con cargo al presupuesto institucional, sin necesidad de recurrir a partidas adicionales del Tesoro Público.

Por tanto, la presente propuesta legislativa no solo repara una injusticia evidente, sino que contribuye a la eficiencia fiscal, reduce riesgos legales y mejora la institucionalidad del sistema nacional de control.

⁹ <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-cesar-vallejo/derecho-laboral/resolucion-sancionadora-sunafil-rl-12992025-infracciones-laborales-y-multas/135180070>

¹⁰ <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/detalleform.html>

VII. VINCULACIÓN AL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa propuesta se enmarca en la Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR, que aprueba la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, y resulta coherente con las políticas económicas, sociales y culturales, orientadas a superar la pobreza y promover el desarrollo sostenible del país.

OBJETIVO I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

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

La reincorporación y reconocimiento de los extrabajadores de la Contraloría General de la República con vínculo laboral a plazo indeterminado, bajo el último régimen que sostuvo su reingreso a la institución, fortalecerá la fiscalización del gasto público y garantizará el adecuado funcionamiento del Estado, en concordancia con los principios de legalidad y transparencia.

OBJETIVO II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado 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 expectativa de acceder a mejores condiciones bajo la Ley N° 32064, "Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental", asegurará un empleo estable y digno, en coherencia con los principios de justicia social y el respeto de los derechos laborales de los servidores públicos.

OBJETIVO IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

La reincorporación y reconocimiento de extrabajadores CAS y CAP con vínculo indeterminado en la Contraloría General de la República, dotados de experiencia

y capacitación en control gubernamental, contribuirá a fortalecer la eficiencia y transparencia en el gasto público, ya que su conocimiento del aparato estatal desde la perspectiva de control garantiza el uso adecuado de los recursos públicos.

Política de Estado 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 CAS y CAP con experiencia y formación en control gubernamental, que anteriormente tuvo vínculo indeterminado y reingresó a la Entidad mediante los Concursos Públicos de Méritos 2022, 2023 y 2024, fortalecerá la lucha contra la corrupción, pues la estabilidad de este personal garantizará una fiscalización más eficaz del gasto público y contribuirá a erradicar prácticas corruptas en el aparato estatal.