



PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y OPERATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, DISPONIENDO POR ÚNICA VEZ LA REINCORPORACIÓN PROGRESIVA Y PRIORITARIA DEL PERSONAL SUJETO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728, QUE HUBIERA SIDO RETIRADO, CESADO O DESVINCULADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA HASTA EL 31 DE MARZO DE 2025.

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 FORTALECE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y OPERATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL, DISPONIENDO POR ÚNICA VEZ LA REINCORPORACIÓN PROGRESIVA Y PRIORITARIA DEL PERSONAL SUJETO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 728, QUE HUBIERA SIDO RETIRADO, CESADO O DESVINCULADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA HASTA EL 31 DE MARZO DE 2025.

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la capacidad institucional y operativa del Sistema Nacional de Control, disponiendo por única vez la reincorporación progresiva y prioritaria del personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 que hubiera sido retirado, cesado o desvinculado de la Contraloría General de la República hasta el 31 de marzo de 2025.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La presente Ley es aplicable al personal profesional, técnico y administrativo que haya prestado servicios en la Contraloría General de la República bajo el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR, y que haya ingresado mediante Concurso Público de Méritos a plazo determinado en las convocatorias efectuadas por la Contraloría General de la República durante los años 2022, 2023 y 2024, correspondientes a los procesos CPM N.º 01-2022-CG, N.º 04-2022-CG, N.º 07-2022-CG, N.º 01-2023-CG, N.º 02-2023-CG y N.º 01-2024-CG.

Artículo 3. Proceso de reincorporación.

Se dispone a la Contraloría General de la República realice la reincorporación progresiva del personal comprendido en la presente Ley, la cual se ejecutará de manera mensual dentro de un plazo máximo de ciento cincuenta (60) días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia. Dicha reincorporación se efectuará mediante contrato de trabajo a plazo indeterminado, bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR

Artículo 4. Competencias y responsabilidades.

La Contraloría General de la República es responsable de la ejecución, evaluación y supervisión del proceso de reincorporación, garantizando el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y equidad.

Asimismo, deberá informar semestralmente a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República sobre el avance y resultados del proceso.

Artículo 5. Financiamiento.

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS

Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. El Poder Ejecutivo, a través de la Contraloría General de la República aprueba, mediante resolución del Contralor General, el reglamento de aplicación de la presente Ley en un plazo máximo de **treinta (30) días calendario** contados a partir de su entrada en vigencia.

SEGUNDA. Periodo de Prueba No resulta aplicable a los trabajadores reincorporados pasar por un nuevo periodo de prueba dado que desnaturalizaría la finalidad protectora de la reincorporación.

TERCERA. Para tal efecto, la Contraloría General de la República, quedan exceptuados de lo dispuesto en los artículos 6, 8 y 9 de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

Lima, noviembre 2025.


Kelly Protasio

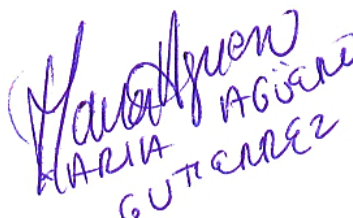

Waldemar Cerrón


Sr. Pazobachi


FLAVIO CRUZ MAMANI
VOCERO


F. Cruz M.


Américo
Gonzales


MARIA AGUIRRE
GUTIERREZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

MARCO INSTITUCIONAL DE CONTROL

Desde su creación formal en **el año 1929**, la **Contraloría General de la República (CGR)** se consolidó como el **ente técnico rector del Sistema Nacional de Control (SNC)**, responsable de dirigir, supervisar y garantizar la correcta utilización de los recursos y bienes del Estado. Su rol fue reconocido en la **Constitución Política de 1993**, que en su **artículo 82°** le otorga autonomía funcional y administrativa, permitiéndole actuar con independencia frente a los poderes del Estado. Posteriormente, la **Ley N.º 27785**, promulgada el **22 de julio de 2002**, estableció el marco orgánico y normativo que regula su funcionamiento y el del SNC¹.

En este contexto, la Contraloría ejerce sus funciones bajo un régimen de **autonomía administrativa, funcional, económica y financiera**, conforme al **artículo 16°** de la mencionada ley. Ello le permite actuar como autoridad suprema del control gubernamental en todas las entidades del sector público, verificando la legalidad, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos estatales. Además, el **artículo 2° de la Ley N.º 27785** precisa que su objetivo es “asegurar el ejercicio apropiado, oportuno y efectivo del control gubernamental” mediante procedimientos técnicos que fortalezcan la rendición de cuentas y la probidad en el uso de fondos públicos².

El **artículo 22°** de la misma norma desarrolla un conjunto de atribuciones esenciales, que incluyen:

- Supervisar el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de los informes de control.
- Normar y velar por la correcta organización y funcionamiento de los órganos de auditoría interna.
- Requerir información, incluso de carácter reservado, para verificar la legalidad de las operaciones públicas.

¹ <https://www.gob.pe/15023-contraloria-general-de-la-republica-competencias-constitucionales-y-legales-de-la-contraloria>

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431141/Ley-27785.pdf?v=1574886460>

- Promover la capacitación técnica y ética del personal del Estado a través de la **Escuela Nacional de Control**, creada en **2003**.

Así, la Contraloría General de la República, con más de **noventa años de existencia institucional**, se ha consolidado como una **entidad autónoma y garante del uso transparente de los recursos públicos**, desempeñando un papel clave en la prevención de la corrupción y en la mejora continua de la administración pública peruana³.

CONTEXTO DE GESTIÓN DE PERSONAL 2022–2025 (ENFOCADO EN TU ART. 2)

Durante el periodo **2022–2025**, la **Contraloría General de la República (CGR)** implementó un amplio proceso de fortalecimiento institucional a través de la contratación de personal bajo el **régimen laboral de la actividad privada**, regulado por el **Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728**, aprobado mediante **Decreto Supremo N.º 003-97-TR**. Dicho régimen —según su artículo 4º— establece que los trabajadores tienen derecho a estabilidad relativa, reconocimiento de beneficios sociales y protección contra el despido arbitrario, lo que en la práctica permitió a la CGR atraer talento calificado y garantizar derechos equivalentes a los del sector privado⁴.

En cumplimiento de la **Ley N.º 30742 (Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control)** y la **Ley N.º 31358 (que establece medidas para la expansión del control concurrente)**, la entidad convocó una serie de **Concursos Públicos de Méritos (CPM)** para incrementar su capacidad operativa. Entre los años 2022 y 2024 se llevaron a cabo los procesos **CPM N.º 01-2022-CG, N.º 04-2022-CG, N.º 07-2022-CG, N.º 01-2023-CG, N.º 02-2023-CG y N.º 01-2024-CG**, los cuales garantizaron principios de **meritocracia, igualdad de oportunidades y transparencia**. Por ejemplo, el **CPM N.º 02-2023-CG**, destinado al “Fortalecimiento de la Contraloría para la ejecución de servicios de control”, tuvo como finalidad cubrir **2,652 posiciones** a nivel nacional bajo contratos sujetos al D.L. 728, a plazo determinado por incremento de actividades⁵.

Estos concursos —conducidos por la **Gerencia de Capital Humano**— fueron regulados por bases que exigían evaluación técnica, curricular y personal, y establecían

³ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431141/Ley-27785.pdf?v=1574886460>

⁴ https://doc.contraloria.gob.pe/dl728/2022/CPM-07-2022/CPM_07_2022_Bases.pdf

⁵ https://doc.contraloria.gob.pe/dl728/2024/CPM-01-2024/CPM_01_2024_Bases_Cronograma.pdf

condiciones de ingreso y exclusión conforme a los **artículos 28° y 29° de la Ley N.º 27785**, referidos a la idoneidad moral e independencia política de los servidores del control gubernamental. Además, las bases de los CPM **01-2022-CG**, **04-2022-CG** y **07-2022-CG** incluyeron referencias al **artículo 57° del TUO del D.L. 728**, que permite contratos a plazo fijo por incremento de actividades y un periodo de prueba, dentro del marco de la expansión del control concurrente. En conjunto, estos procesos permitieron fortalecer temporalmente la estructura operativa del Sistema Nacional de Control, descentralizando la cobertura a nivel regional⁶.

No obstante, el **31 de marzo de 2025**, la Contraloría General de la República ejecutó el **cese masivo de más de 3,000 trabajadores** contratados bajo el régimen del D.L. 728, en un contexto de **crisis financiera institucional** derivada de la insuficiencia presupuestal asignada por el gobierno central. Este cese incluyó a **auditores, técnicos y administrativos** seleccionados por concurso, muchos de los cuales se encontraban en condiciones de especial vulnerabilidad —gestantes, madres lactantes, personas con comorbilidades y dirigentes sindicales—, sin haberse establecido mecanismos de protección o evaluación individual de desempeño. La medida provocó preocupación pública y sindical, al ser percibida como contraria a los principios de mérito, continuidad y estabilidad laboral reconocidos por el marco normativo.

El impacto de la desvinculación masiva fue **institucionalmente severo**. La reducción del personal especializado generó una caída significativa en la **cobertura y profundidad de las auditorías, servicios de control y fiscalización concurrente**, afectando la detección temprana de irregularidades en proyectos de inversión pública, adquisiciones y contratos estatales. Asimismo, la salida abrupta de profesionales formados en la **Escuela Nacional de Control** representó una pérdida de capital humano estratégico para el Sistema Nacional de Control. En consecuencia, la CGR experimentó una merma en su capacidad de reacción ante actos de corrupción y en su función preventiva, comprometiendo los principios de transparencia, eficiencia e integridad que sustentan la gobernanza pública.

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO TÉCNICO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

⁶ https://doc.contraloria.gob.pe/dl728/2023/CPM-02-2023/CPM_02_2023_Bases.pdf

El diagnóstico del **Sistema Nacional de Control (SNC)** elaborado por la Contraloría General de la República en el documento *“La Reforma del Control Gubernamental en el Perú: Balance al Trienio de su Implementación (2021)”* reveló que, antes de la reforma de 2018, el sistema presentaba **graves limitaciones estructurales**. Solo 141 de los 740 Órganos de Control Institucional (OCI) existentes a nivel nacional contaban con jefes contratados directamente por la Contraloría, lo que afectaba la **autonomía, independencia y eficacia del control gubernamental**. Esta dependencia administrativa frente a las entidades auditadas generaba **riesgos de interferencia y conflictos de interés**, debilitando la función fiscalizadora del Estado y dejando sin supervisión a más del 70% de las municipalidades distritales, pese a manejar miles de millones de soles del presupuesto público⁷.

En respuesta a este diagnóstico, la **Ley N.º 30742 – Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control**, promulgada en marzo de 2018, marcó un hito institucional al ordenar la **absorción progresiva de los OCI** dentro de la estructura de la Contraloría, asegurando su independencia técnica y funcional. Este proceso, acompañado de un **plan de fortalecimiento institucional sostenido entre 2018 y 2024**, permitió expandir la cobertura, mejorar la capacidad técnica y profesionalizar los servicios de control. En ese marco, se crearon nuevas plazas, se ampliaron los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) mediante las resoluciones N.º 229-2021-CG, N.º 015-2023-CG y N.º 283-2024-CG, y se implementaron los **Concursos Públicos de Méritos** para el reclutamiento de personal bajo el **régimen laboral del D.L. N.º 728**, conforme al TUO aprobado por el D.S. N.º 003-97-TR⁸.

4. Impacto en la capacidad operativa del control gubernamental

La reducción del personal especializado de la Contraloría General de la República, materializada en el **cese masivo del 31 de marzo de 2025**, ha generado un impacto severo en la capacidad operativa del **Sistema Nacional de Control (SNC)**. De acuerdo con el *Plan Operativo Institucional 2025*, las metas de servicios de control se redujeron de **50,000 a solo 13,983** intervenciones, lo que representa una **disminución superior al 70 %** en las acciones preventivas y correctivas. Este debilitamiento estructural deja

⁷ https://doc.contraloria.gob.pe/dl728/2023/CPM-02-2023/CPM_02_2023_Bases.pdf

⁸ https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf

desprotegida la institucionalidad frente al incremento de riesgos de corrupción y limita la detección oportuna de irregularidades en la gestión pública⁹.

La situación no solo afecta la cantidad, sino también la **calidad del control gubernamental**. La pérdida de personal técnico y profesional formado en la **Escuela Nacional de Control** compromete la continuidad de procesos claves de fiscalización, auditoría y supervisión, provocando un **aumento de vulnerabilidad institucional** y debilitando la confianza ciudadana en los órganos de control. Este escenario contradice los objetivos de la **Ley N.º 30742**, que ordenó el fortalecimiento y la independencia del SNC, y desvirtúa la finalidad de los **Concursos Públicos de Méritos 2022–2024**, mediante los cuales se incorporó a más de **14,000 profesionales y técnicos** bajo el régimen del **D.L. 728**, con base en criterios de meritocracia, transparencia y descentralización¹⁰.

En consecuencia, el **SNC** enfrenta una pérdida de eficiencia, eficacia y cobertura territorial, al punto de comprometer el cumplimiento de su mandato constitucional de supervisar la correcta gestión de los recursos públicos. Este retroceso institucional exige una **acción correctiva urgente** orientada a restablecer el equilibrio técnico y funcional del control estatal, garantizando que la Contraloría conserve su rol de ente autónomo, especializado y garante de la transparencia gubernamental

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

2.1. FUNDAMENTO JURÍDICO

La iniciativa legislativa encuentra sustento en la **competencia exclusiva del Congreso de la República** para dictar normas con rango de ley que regulen la situación jurídica de los trabajadores del Estado y las excepciones al principio de estabilidad laboral, conforme al **artículo 102, inciso 1, de la Constitución Política**. En ese marco, la propuesta dispone una **reincorporación por única vez** del personal cesado bajo el régimen del **Decreto Legislativo N.º 728**, en observancia del principio de **reserva de ley** y dentro del ámbito de las competencias laborales reconocidas por el **Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral** aprobado mediante **Decreto Supremo N.º 003-97-TR**¹¹.

⁹ <https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2025/RC-131-2025-CG.pdf>

¹⁰ <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2243299-30742>

¹¹ [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE35EA480DF56C0A05257E2200538D4C/\\$FILE/1_DECRETO_SUPREM_0_003_27_03_1997.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE35EA480DF56C0A05257E2200538D4C/$FILE/1_DECRETO_SUPREM_0_003_27_03_1997.pdf)

El **régimen de contratación indeterminado**, definido en el **artículo 4** del citado TUO, presume la continuidad del vínculo laboral en toda prestación personal, remunerada y subordinada, garantizando así la **estabilidad frente al despido arbitrario** y el respeto a los derechos adquiridos. La norma proyectada se enmarca también en los **principios de mérito, legalidad y equidad**, establecidos en el **artículo 4 de la iniciativa legislativa**, al priorizar la reincorporación de quienes accedieron por concurso público y cumplieron funciones permanentes dentro del Sistema Nacional de Control. Ello asegura consonancia con los **artículos 1 y 3** del TUO, que reconocen la productividad y la protección del empleo como fines esenciales de la legislación laboral¹².

Por último, el **artículo 3 de la propuesta legislativa** establece expresamente que el vínculo laboral será de **plazo indeterminado bajo el régimen del D.L. 728**, garantizando la continuidad del servicio público y la protección de la carrera de los trabajadores reincorporados. En concordancia con el **artículo 10 del TUO**, la norma excluye la aplicación de un **periodo de prueba**, dado que no se trata de nuevas contrataciones sino de **reincorporaciones protectoras** destinadas a restablecer una relación laboral previamente reconocida. De este modo, se asegura la observancia de los **principios de transparencia y legalidad**, reafirmando la finalidad de continuidad institucional y estabilidad del personal dentro de la Contraloría General de la República¹³.

2.2. FUNDAMENTO TÉCNICO-OPERATIVO

El fortalecimiento técnico del **Sistema Nacional de Control (SNC)** ha sido un proceso progresivo iniciado con la **Ley N.º 30742**, que dispuso la absorción de los Órganos de Control Institucional (OCI) dentro de la estructura de la Contraloría General de la República. No obstante, los cuadros estadísticos del informe “*La Reforma del Control Gubernamental en el Perú: Balance al Trienio de su Implementación*” evidencian que, hacia 2017, más del **70 % de las municipalidades distritales** carecían de control efectivo y más de **1,600 entidades subnacionales** operaban sin jefatura OCI o bajo dependencia directa de la entidad auditada. Esta situación reducía drásticamente la capacidad de fiscalización sobre recursos públicos superiores a **S/ 11,985 millones**,

¹²<https://lpderecho.pe/tuo-728-ley-de-productividad-y-competitividad-laboral-actualizado-ds-3-97-tr/#:~:text=DEL%20PER%2C%80000%20DE%20PRUEBA,caso%20de%20personal%20de%20direcci%C3%B3n.>

¹³<https://lpderecho.pe/tuo-728-ley-de-productividad-y-competitividad-laboral-actualizado-ds-3-97-tr/#:~:text=DEL%20PER%2C%80000%20DE%20PRUEBA,caso%20de%20personal%20de%20direcci%C3%B3n.>

afectando la prevención de la corrupción y la eficiencia del gasto público¹⁴.

Con la implementación de los **Concursos Públicos de Méritos (CPM) bajo el régimen del D.L. 728**, entre 2022 y 2024 se incorporaron **más de 11,600 profesionales y técnicos** a la Contraloría, seleccionados en seis convocatorias nacionales (01-2022, 04-2022, 07-2022, 01-2023, 02-2023 y 01-2024-CG). Este proceso permitió cubrir plazas permanentes y fortalecer los equipos de auditoría en regiones, descentralizando el control y garantizando meritocracia. Así, los servicios de control previstos en el **Plan Nacional de Control (PNC)** pasaron de **24,853 en 2021 a 50,000 en 2024**, demostrando un avance sostenido en la capacidad operativa del sistema y en la cobertura de auditorías en gobiernos subnacionales¹⁵.

Sin embargo, el **cese masivo del 31 de marzo de 2025** revirtió este avance institucional: el número de servicios de control programados cayó a **13,983**, lo que representa una reducción de más del **70 %** respecto a las metas del año anterior. Este retroceso técnico-operativo no solo afecta la ejecución del **control simultáneo y posterior**, sino que también debilita la supervisión preventiva de proyectos públicos y la fiscalización del gasto regional y municipal. En ese contexto, los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de ley plantean la **reincorporación excepcional y por única vez** del personal cesado bajo el régimen 728, en condición de plazo indeterminado y sin periodo de prueba, asegurando la **continuidad del servicio público, la transparencia y la equidad en la gestión del control gubernamental**¹⁶.

2.3. FUNDAMENTO LABORAL-MERITOCRÁTICO

El presente proyecto de ley reconoce el principio de **mérito como eje central del acceso y continuidad al servicio público**, en concordancia con los procesos de **Concurso Público de Méritos (CPM)** realizados por la Contraloría General de la República durante los años 2022, 2023 y 2024. Dichos concursos constituyeron la vía legítima y transparente mediante la cual profesionales y técnicos altamente calificados ingresaron al Sistema Nacional de Control, garantizando igualdad de oportunidades y selección basada en competencias. Este reconocimiento al mérito permite preservar los valores de integridad, idoneidad y profesionalismo en la función pública de control.

¹⁴https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf

¹⁵<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7477740/6365000-resolucion-de-contraloria-n-022-2025-cg.pdf?v=1736532304>

¹⁶<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7477740/6365000-resolucion-de-contraloria-n-022-2025-cg.pdf?v=1736532304>

Asimismo, la norma reafirma el principio de **estabilidad y seguridad jurídica** al establecer la reincorporación del personal bajo contratos **a plazo indeterminado en el régimen del Decreto Legislativo N.º 728**, conforme a lo dispuesto en su artículo 3. Esta disposición salvaguarda el derecho a la continuidad laboral y otorga predictibilidad al vínculo entre el trabajador y la administración pública, evitando los efectos de la precarización derivada de ceses o contrataciones temporales sucesivas. La reincorporación por única vez, bajo el régimen de actividad privada, asegura además la permanencia de capacidades especializadas que resultan esenciales para el cumplimiento del control gubernamental.

Del mismo modo, la exclusión del **periodo de prueba**, prevista en la **Segunda Disposición Complementaria Final**, responde a la necesidad de no desnaturalizar la finalidad protectora de la reincorporación. Al no tratarse de nuevas contrataciones sino de la restitución de vínculos previamente acreditados por mérito y desempeño, resulta coherente aplicar el principio de **progresividad de los derechos laborales**, evitando retrocesos que vulneren la estabilidad adquirida o impongan evaluaciones redundantes. Con ello, se garantiza el respeto a la dignidad laboral y la continuidad funcional de servidores con experiencia comprobada en la Contraloría.

2.4. GOBERNANZA, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El **artículo 4 del proyecto de ley** establece un modelo de gobernanza y transparencia que fortalece la rendición de cuentas dentro del proceso de reincorporación. La **Contraloría General de la República** asume la responsabilidad de **ejecutar, evaluar y supervisar** de manera directa la aplicación de la norma, asegurando el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y equidad. En esa línea, deberá **informar semestralmente a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República** sobre los avances, metas y resultados del proceso, incluyendo indicadores mínimos de desempeño como la **cobertura de control, tiempos de atención de auditorías, rotación del personal, integridad institucional y montos recuperados o prevenidos por actos irregulares**. De este modo, la iniciativa garantiza un sistema de seguimiento continuo, con trazabilidad y control parlamentario, asegurando que la reincorporación contribuya efectivamente al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El problema central que motiva la presente iniciativa legislativa radica en el **debilitamiento de la capacidad institucional y operativa del Sistema Nacional de Control (SNC)**, originado por el retiro, cese o desvinculación del personal profesional, técnico y administrativo sujeto al **régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728**, que ingresó mediante **Concurso Público de Méritos (CPM)** entre los años 2022 y 2024. Esta situación ha afectado directamente la continuidad de los servicios de control gubernamental y ha limitado el cumplimiento de las metas programadas en el Plan Anual de Control 2025, generando un retroceso sustancial en la eficiencia y cobertura del control estatal.

Entre las **causas directas** que explican este problema se encuentra la **desvinculación masiva del personal especializado**, ocurrida entre 2022 y marzo de 2025, lo cual interrumpió la línea de carrera y debilitó las capacidades técnicas acumuladas. A ello se suma la existencia de **vacancias no cubiertas** en unidades críticas y Órganos de Control Institucional (OCIs), generando sobrecarga funcional y reduciendo la oportunidad de las acciones de fiscalización. Estas causas se agravan por **procesos internos de racionalización y reestructuración de plazas** que, si bien responden a criterios presupuestales, no contemplaron mecanismos de continuidad laboral ni la valoración de la experiencia previa en el control gubernamental.

En el plano de las **causas subyacentes**, se identifica una **rotación constante del personal especializado**, acompañada por la **pérdida de experiencia específica en auditoría, supervisión y control simultáneo**, lo que afecta la calidad de los informes y la detección temprana de riesgos. Asimismo, la ausencia de un **mecanismo legal de reincorporación enfocada y por única vez** impide corregir de manera estructural el déficit de recursos humanos en la Contraloría General de la República, dificultando la reposición ordenada del capital técnico y profesional formado en el marco del fortalecimiento institucional del SNC.

Como resultado de estas causas, se observan **efectos directos** en la gestión del control gubernamental: la **reducción de la cobertura de servicios de control y auditoría**, el **aumento de los tiempos de atención** de los procesos de supervisión y fiscalización, y el **rezago en la ejecución del Plan Anual de Control 2025**, cuyas metas se redujeron

de 50,000 a 13,983 servicios. Ello ha conllevado a una **disminución de la efectividad en la prevención y detección de perjuicios económicos al Estado**, debilitando los mecanismos de transparencia, y generando un **deterioro de la confianza ciudadana** en la vigilancia del gasto público y la integridad institucional del control.

La **población directamente involucrada** en esta problemática está conformada por los **ex-trabajadores de la Contraloría General de la República sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.º 728**, quienes ingresaron mediante concurso público y fueron cesados hasta el **31 de marzo de 2025**. De manera **indirecta**, se benefician la **ciudadanía en general**, al fortalecerse la fiscalización del gasto público; las **entidades sujetas a control**, al mejorar la eficiencia de la supervisión; y el propio **Sistema Nacional de Control**, al recuperar la estabilidad de su capital humano, condición indispensable para garantizar la correcta gestión de los recursos del Estado.

IV. LA NECESIDAD Y LA JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

La presente iniciativa legislativa responde a la **necesidad de restablecer la funcionalidad y continuidad institucional del Sistema Nacional de Control (SNC)**, afectada por la desvinculación masiva del personal calificado contratado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. La medida busca **restituir el equilibrio operativo de la Contraloría General de la República**, cuya labor de supervisión y fiscalización ha sido comprometida por la pérdida de cuadros técnicos especializados en auditoría, control simultáneo y gestión de riesgos. Esta reincorporación progresiva y prioritaria no constituye un beneficio particular, sino una acción correctiva orientada a **garantizar el cumplimiento del mandato constitucional de control del uso de los recursos públicos**, conforme al artículo 82 de la Constitución Política.

Desde una perspectiva institucional, la iniciativa se justifica porque **no existe actualmente un mecanismo legal que permita reincorporar, de manera excepcional y transparente, al personal desvinculado que ingresó por concurso público de méritos**. La ausencia de dicho instrumento normativo ha generado vacíos en la gestión del talento dentro de la Contraloría y ha impedido la recuperación de perfiles con experiencia comprobada. En ese sentido, la ley propuesta constituye una herramienta de **gobernanza interna y sostenibilidad operativa**, que garantiza la reincorporación bajo criterios de mérito, equidad y transparencia, evitando

discrecionalidades y reforzando la confianza ciudadana en el control gubernamental.

Finalmente, la justificación de la propuesta se sustenta en su **viabilidad financiera y técnica**, pues no implica gasto adicional al Tesoro Público al financiarse con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República. Su aplicación progresiva permite ordenar el proceso de reincorporación sin afectar la programación presupuestal vigente ni la autonomía administrativa del órgano superior de control. Con ello, se asegura que el fortalecimiento del SNC se realice dentro de los márgenes de responsabilidad fiscal y en armonía con los principios de eficiencia y sostenibilidad, consolidando un modelo de control público más sólido, preventivo y confiable al servicio del país.

V. MARCO NORMATIVO.

Constitución Política del Perú

- **Artículo 2, inciso 2.** Derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
- **Artículo 7.** Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la protección de su salud, la de su familia y su comunidad, así como a un régimen legal de protección y seguridad.
- **Artículo 22.** Derecho al trabajo. El trabajo es un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona.
- **Artículo 23.** Protección al trabajo y la maternidad. El Estado protege especialmente a la madre trabajadora, al menor de edad y al trabajador impedido, garantizando que ninguna relación laboral vulnere la dignidad del trabajador.
- **Artículo 26.** Principios que regulan la relación laboral:
 - Igualdad de oportunidades sin discriminación.
 - Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
 - Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable.
- **Artículo 27.** Derecho a la estabilidad laboral. La ley otorga adecuada protección contra el despido arbitrario.
- **Artículo 28.** Derecho a la sindicación y libertad sindical. El Estado reconoce y garantiza la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, promoviendo la solución pacífica de los conflictos laborales.

Ley N.º 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

- **Artículo 6 y literal b) del artículo 9.** El control gubernamental tiene carácter **permanente, integral y continuo**, constituyendo un proceso de vigilancia constante sobre las operaciones del Estado.

Decreto Legislativo N.º 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por D.S. N.º 003-97-TR

- Regula las relaciones laborales bajo el régimen de la actividad privada, estableciendo el principio de **presunción de contrato a plazo indeterminado**, salvo prueba en contrario de causa objetiva.
- Reconoce la **protección frente al despido arbitrario** y la estabilidad del trabajador en tanto subsista la necesidad permanente del servicio.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- **STC N.º 1124-2001-AA/TC.** Los contratos sujetos a modalidad tienen carácter excepcional y requieren causa objetiva; de no acreditarse, se presume contrato a plazo indeterminado.
- **STC N.º 02032-2015-PA/TC.** El contrato temporal no puede encubrir una necesidad permanente; de hacerlo, se configura fraude a la ley.
- **STC N.º 05057-2013-PA/TC.** La estabilidad laboral es manifestación del derecho al trabajo, y su protección se refuerza frente al uso fraudulento de contratos temporales.
- **STC Exp. N.º 02032-2015-PA/TC.** El presupuesto institucional no puede justificar despidos de trabajadores protegidos constitucionalmente (mujeres gestantes, personas con discapacidad).
- **STC Exp. N.º 05057-2013-PA/TC.** La falta de recursos económicos o la reorganización administrativa no constituyen causales objetivas para desconocer derechos laborales adquiridos.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

- **Casación Laboral N.º 13519-2015-Lima.** La ausencia de causa objetiva en un contrato modal convierte la relación en indefinida, garantizando la estabilidad laboral.
- **Casación Laboral N.º 11256-2017-Lima.** La renovación sucesiva de contratos a plazo fijo sin justificación objetiva configura simulación y fraude a la ley.
- **Casación Laboral N.º 1817-2004-Puno.** El principio de causalidad laboral implica preferencia por la contratación a tiempo indeterminado mientras subsista la fuente

de la relación laboral.

Pronunciamientos administrativos

- **Resolución de Intendencia N.º 835-2020-SUNAFIL/ILM.** La imposibilidad presupuestal no exime a la entidad del cumplimiento de sus obligaciones laborales ni puede trasladarse al trabajador.
- **Resolución de Subintendencia N.º 159-2025-SUNAFIL/IRE-TAC/SISA.** La Contraloría ejerce control permanente y continuo; sus trabajadores que realizan funciones de control concurrente deben ser considerados de vínculo indeterminado, pues el control no es de naturaleza temporal.

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

La presente propuesta legislativa no infringe la Constitución Política del Perú ni el marco jurídico vigente; por el contrario, **se alinea con los principios de estabilidad laboral, meritocracia y eficiencia administrativa** reconocidos en los artículos 22, 26 y 27 de la Carta Magna. Su implementación **no modifica ni deroga disposiciones legales existentes**, sino que complementa las facultades de la Contraloría General de la República establecidas en la Ley N.º 27785, al permitirle fortalecer su capacidad operativa mediante un proceso de reincorporación excepcional y transparente del personal cesado. En ese sentido, la norma se integra de manera armónica con el **Decreto Legislativo N.º 728** y con la **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control**, contribuyendo al perfeccionamiento del marco normativo de la función pública y al fortalecimiento institucional del control gubernamental en el país.

VII. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa **no genera nuevos gastos al erario nacional**, pues no crea plazas adicionales ni introduce beneficios económicos extraordinarios. Su alcance se limita a **disponer la reincorporación progresiva y por única vez del personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo N.º 728**, que anteriormente perteneció a la Contraloría General de la República, reconociéndole la continuidad de su relación laboral bajo contrato a plazo indeterminado. Las remuneraciones y beneficios correspondientes a dicho personal ya se encuentran

contemplados en el **presupuesto institucional de la CGR**, lo que asegura que su aplicación se realice sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, manteniendo así el equilibrio fiscal del Estado.

Desde una perspectiva organizacional, la medida permitirá **retener talento especializado y recuperar la capacidad operativa** de la Contraloría General de la República, actualmente afectada por los ceses y desvinculaciones ocurridas entre 2022 y marzo de 2025. Al reincorporar a profesionales y técnicos previamente seleccionados mediante **Concursos Públicos de Méritos**, se garantiza la continuidad de la experiencia, el compromiso ético y el conocimiento acumulado en materia de auditoría, control simultáneo y supervisión de obras públicas. Este fortalecimiento funcional **impactará positivamente en la lucha contra la corrupción**, en la reducción de los tiempos de atención de auditorías y en la mejora de la gestión pública en todos los niveles del Estado.

En el plano financiero, la Contraloría General de la República cuenta con **recursos disponibles suficientes** para financiar el proceso de reincorporación, según los reportes oficiales de transparencia emitidos en **mayo de 2025**. En dichos informes, la CGR precisa que mantiene un saldo pendiente de transferencia, en el marco de la **Ley N.º 31358** (Ley de Expansión del Control Concurrente) y su modificatoria, la **Ley N.º 3218**, vigente desde enero de 2025. Asimismo, se informa que los fondos correspondientes a la **Directiva N.º 003-2024-CG/GMPL**, aprobada mediante **Resolución de Contraloría N.º 168-2025-CG**, ascienden aproximadamente **S/ 956'059,766.33**, provenientes de las transferencias que realizan las entidades públicas para financiar los servicios de control gubernamental¹⁷.

Por tanto, la continuidad funcional de los trabajadores reincorporados representa una **decisión estratégica para consolidar el Sistema Nacional de Control (SNC)**, optimizando el uso de recursos existentes y fortaleciendo la presencia territorial de la CGR sin generar presión fiscal. Esta medida contribuye al cumplimiento de la **Ley N.º 30742 – Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República**, así como a la ejecución del **Plan Estratégico Institucional 2022–2024** y al **restablecimiento de las metas del Plan Nacional de Control 2025**. En conclusión, la iniciativa legislativa **no implica gasto adicional**,

¹⁷<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7986255/6713718-resolucion-de-contraloria-n-168-2025-cg.pdf?v=1745621264>

sino que garantiza un uso eficiente de los recursos públicos al aprovechar las capacidades ya instaladas, reforzar la estabilidad laboral meritocrática y asegurar una mayor eficiencia institucional al servicio de la transparencia y la probidad del Estado.

VIII. VINCULACIÓN AL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa **se encuentra alineada con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional**, particularmente con la **Política N.º 24: “Afirmación de un Estado eficiente y transparente”**, que compromete al país a mantener una administración pública moderna, eficaz y orientada al servicio de la ciudadanía, promoviendo la transparencia, la ética y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta propuesta fortalece el rol fiscalizador de la Contraloría General de la República y contribuye al cumplimiento de dicho compromiso nacional.

Asimismo, la iniciativa guarda **conexión directa con la Agenda Legislativa 2024–2025**, aprobada mediante **Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR**, en los siguientes temas prioritarios:

- **Tema 14:** Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- **Tema 60:** Derecho colectivo al trabajo.
- **Tema 65:** Sobre el cese en relaciones laborales.
- **Tema 95:** Lucha contra la corrupción.

De este modo, el proyecto de ley contribuye al **fortalecimiento del Sistema Nacional de Control**, promoviendo la transparencia, la meritocracia y la recuperación de la capacidad institucional del Estado para prevenir actos de corrupción y garantizar el buen uso de los recursos públicos.