

**SUMILLA: LEY QUE DISPONE LA REPOSICIÓN Y RESTITUCIÓN DE LA CONTINUIDAD LABORAL DEL PERSONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SUJETO AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 CESADO POR CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN.**

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DISPONE LA REPOSICIÓN Y RESTITUCIÓN DE LA CONTINUIDAD LABORAL DEL PERSONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SUJETO AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 CESADO ARBITRARIAMENTE POR CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto disponer la reposición y restituir la continuidad laboral del personal profesional, técnico y administrativo de la Contraloría General de la República sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N.º 728, que haya sido retirado, cesado o desvinculado durante los años 2022, 2023, 2024 y 2025 como consecuencia de cambio de administración o por decisión que no haya acreditado causa objetiva conforme a ley.

**Artículo 2.- Naturaleza del vínculo laboral**

Se reconoce que el personal comprendido en la presente Ley mantenía relación laboral de naturaleza indeterminada o con presunción de indeterminación conforme al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR, gozando de protección frente al despido arbitrario y de las garantías constitucionales del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral.

**Artículo 3.- Reposición laboral**

Se dispone la reposición del personal comprendido en la presente Ley en sus mismos puestos o en plazas equivalentes, restituyéndose la relación laboral a plazo indeterminado con reconocimiento de la antigüedad y demás derechos derivados de la continuidad del vínculo.

#### **Artículo 4.- Continuidad y efectos**

La reposición establecida por la presente Ley tiene carácter restitutivo y no constituye nuevo ingreso, por lo que no resulta aplicable período de prueba ni procedimiento de selección adicional, manteniéndose la condición laboral que el trabajador tenía antes del cese.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA.- Adecuación de instrumentos de gestión institucional**

La Contraloría General de la República adecuará su Cuadro de Asignación de Personal o instrumento de gestión equivalente a fin de garantizar la efectiva reposición y continuidad laboral del personal comprendido en la presente Ley.

#### **SEGUNDA.- 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.

#### **TERCERA.- Vigencia de la Norma**

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 13 de Febrero de 2026

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de restablecer el orden constitucional y laboral vulnerado por ceses producidos sin acreditación de causa objetiva en el marco de cambios de administración en la Contraloría General de la República. La presente iniciativa legislativa no introduce un privilegio ni crea un régimen excepcional arbitrario, sino que desarrolla el contenido esencial del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral reconocidos por la Constitución y por el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, cuya lógica estructural es la protección frente al despido arbitrario cuando el vínculo tiene carácter indeterminado o goza de presunción de indeterminación.

Desde la teoría constitucional del trabajo, el despido sin causa válida constituye una afectación directa al contenido esencial del derecho fundamental al trabajo. Como sostiene Blancas Bustamante, la estabilidad laboral no es una concesión del empleador, sino una garantía derivada del principio de protección que informa todo el Derecho del Trabajo, especialmente en regímenes de contratación a plazo indeterminado (Blancas Bustamante, 2013)<sup>1</sup>. Bajo esta premisa, el presente proyecto de ley reafirma que el cambio de administración no constituye, por sí mismo, causa objetiva válida para extinguir vínculos laborales de naturaleza indeterminada, pues ello desnaturaliza el principio protector y convierte al trabajador en variable dependiente de coyunturas políticas o administrativas.

La doctrina comparada también ha señalado que la estabilidad en el empleo es elemento estructural del Estado constitucional social. Ermida Uriarte afirma que la protección contra el despido injustificado es uno de los ejes definitorios del modelo laboral garantista, ya que impide que la discrecionalidad empresarial o institucional se imponga sobre la dignidad del trabajador (Ermida Uriarte, 2006)<sup>2</sup>. Aplicado al caso de la Contraloría General de la República, la desvinculación masiva o sistemática por cambio de administración sin motivación objetiva vulnera no solo normas laborales, sino el estándar mínimo de racionalidad en la gestión pública.

La presente propuesta de ley reconoce que el personal comprendido mantenía una relación laboral indeterminada o con presunción de indeterminación conforme al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728. En ese contexto, el despido sin causa acreditada activa el derecho a la reposición cuando se afecta un derecho fundamental, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional peruana. Landa Arroyo sostiene que, en el marco del constitucionalismo laboral, la tutela restitutoria resulta procedente cuando el despido vulnera derechos fundamentales o desconoce garantías constitucionales básicas (Landa Arroyo, 2017)<sup>3</sup>. Esta línea argumentativa respalda que la reposición prevista en el presente proyecto de ley tenga carácter restitutivo y no configure un nuevo ingreso, sino la reconstitución de una situación jurídica preexistente ilegítimamente interrumpida.

<sup>1</sup> Blancas Bustamante, C. (2013). *Derecho del trabajo. Parte general*. Palestra Editores.

<sup>2</sup> Ermida Uriarte, O. (2006). *Derecho del trabajo y globalización*. Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>3</sup> Landa Arroyo, C. (2017). *Derechos fundamentales y jurisprudencia constitucional*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

La estabilidad laboral no solo protege intereses individuales, sino que garantiza la continuidad institucional y la eficiencia del servicio público. Baylos Grau destaca que la seguridad en el empleo cumple una función institucional, ya que permite consolidar experiencia, profesionalización y autonomía técnica en las entidades públicas, evitando la precarización como mecanismo de control o disciplinamiento (Baylos Grau, 2009)<sup>4</sup>. En el ámbito de la Contraloría, órgano rector del Sistema Nacional de Control, la rotación injustificada del personal especializado compromete la calidad del control gubernamental y debilita la institucionalidad.

La presente iniciativa legislativa también se apoya en el principio de primacía de la realidad, que impide desconocer la verdadera naturaleza de un vínculo laboral por decisiones formales o administrativas. Como explica Plá Rodríguez, en materia laboral debe prevalecer la realidad de la relación sobre las formas o denominaciones que se le atribuyan, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales del trabajador (Plá Rodríguez, 1978)<sup>5</sup>. En los casos comprendidos por la presente propuesta de ley, la existencia de funciones permanentes, continuidad en el tiempo y subordinación evidencia la configuración de vínculos indeterminados protegidos por el régimen 728, lo que torna incompatible su extinción por simples decisiones de gestión o relevo administrativo.

El carácter restitutivo que se reconoce en el presente proyecto de ley responde a la lógica de reparación integral del derecho vulnerado. La reposición en el mismo puesto o en plaza equivalente, el reconocimiento de la antigüedad y la continuidad del vínculo no constituyen beneficios extraordinarios, sino la restauración de la situación jurídica previa al acto lesivo. De esta manera, la medida respeta el principio de razonabilidad, evita la consolidación de actos contrarios al orden constitucional y restituye la seguridad jurídica tanto del trabajador como de la propia institución.

La presente propuesta de ley se inscribe, por tanto, en una concepción garantista del Derecho del Trabajo, coherente con el mandato constitucional de protección al trabajador, con la doctrina especializada y con la necesidad de preservar la institucionalidad de la Contraloría General de la República.

#### ➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú (1993).
- Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización.
- Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Supremo N.º 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.

<sup>4</sup> Baylos Grau, A. (2009). *Derecho del trabajo: modelo para armar*. Trotta.

<sup>5</sup> Plá Rodríguez, A. (1978). *Los principios del derecho del trabajo*. Depalma.



- Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N.º 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.
- Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo N.º 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.
- Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Ley N.º 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes N.os 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en entidades del sector público y gobiernos locales.
- Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.

## II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de restablecer el orden constitucional y laboral frente a ceses producidos por cambio de administración o sin acreditación de causa objetiva válida, en un contexto donde la estabilidad en el empleo constituye una garantía estructural del Estado Constitucional de Derecho. La presente iniciativa legislativa parte de una premisa central: el derecho al trabajo no se agota en el acceso al empleo, sino que comprende la protección frente al despido arbitrario y la continuidad del vínculo cuando este tiene naturaleza indeterminada.

Desde la teoría general del Derecho del Trabajo, se reconoce que la estabilidad laboral es una institución que equilibra la posición asimétrica entre empleador y trabajador. En el ámbito latinoamericano, se ha señalado que el principio protector opera como eje hermenéutico del sistema laboral, exigiendo que ante situaciones dudosas prevalezca la interpretación más favorable al trabajador (Plá Rodríguez, 2000). Esta doctrina resulta plenamente aplicable cuando la desvinculación obedece a criterios políticos o administrativos derivados de un cambio de gestión, y no a causas objetivas legalmente acreditadas. La presente propuesta de ley se alinea con dicho principio al reconocer que el personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo N.º 728, con vínculo indeterminado o presunción de indeterminación, gozaba de protección frente al despido arbitrario.

En el plano constitucional comparado, se ha desarrollado con claridad que el derecho al trabajo incorpora una dimensión de estabilidad relativa que impide al empleador extinguir unilateralmente el vínculo sin causa suficiente. El Tribunal Constitucional español ha sostenido que el despido sin causa lesiona el contenido esencial del derecho al trabajo reconocido en la Constitución (Tribunal Constitucional de España, 1981). Esta línea interpretativa ha influido ampliamente en la dogmática laboral iberoamericana, consolidando la idea de que la continuidad del empleo constituye un elemento estructural del derecho fundamental y no una mera expectativa. La presente iniciativa legislativa

recoge este enfoque al afirmar que la reposición tiene carácter restitutivo y no constituye nuevo ingreso, pues lo que se restablece es un derecho previamente vulnerado.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la Corte Interamericana ha establecido que la estabilidad laboral forma parte del derecho al trabajo y que la desvinculación arbitraria en el sector público puede vulnerar garantías convencionales cuando no se sustenta en causas objetivas ni respeta el debido proceso (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017). Esta doctrina refuerza la legitimidad de la presente propuesta de ley, en la medida en que busca reparar una afectación derivada de ceses vinculados a cambios de administración, práctica que desnaturaliza la profesionalización del servicio público y debilita la institucionalidad.

La doctrina contemporánea del Derecho del Trabajo también ha advertido que la flexibilización excesiva del despido genera precarización estructural y afecta no solo al trabajador individualmente considerado, sino a la calidad del servicio público prestado. Baylos Grau ha señalado que la estabilidad no es un privilegio corporativo, sino una condición para garantizar independencia técnica y profesional en la prestación de funciones públicas (Baylos Grau, 2013). Este razonamiento adquiere especial relevancia tratándose de la Contraloría General de la República, cuya función de control exige autonomía técnica y continuidad institucional. La desvinculación masiva o discrecional por cambio de administración compromete la neutralidad y eficiencia del sistema de control, afectando el interés público.

En el ámbito específico del contrato de trabajo por tiempo indeterminado, la doctrina peruana ha destacado que la presunción de indeterminación cumple una función antifraude, destinada a impedir que el empleador encubra relaciones permanentes bajo modalidades temporales o decisiones discrecionales de cese (Neves Mujica, 2015). La presente iniciativa legislativa reconoce expresamente que el personal comprendido mantenía vínculo indeterminado o con presunción de indeterminación conforme al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, lo que activa la tutela reforzada frente al despido arbitrario. Desde esta perspectiva, la reposición no crea un derecho nuevo, sino que restituye la situación jurídica previa al acto lesivo.

La presente propuesta de ley se articula, por tanto, sobre tres ejes coherentes: la protección constitucional del derecho al trabajo y la estabilidad laboral, la obligación estatal de respetar estándares internacionales en materia de despido y debido proceso, y la necesidad institucional de preservar la profesionalización y continuidad en un órgano constitucionalmente relevante como la Contraloría. La medida de reposición con reconocimiento de antigüedad y derechos derivados del vínculo no constituye un privilegio excepcional, sino un mecanismo de reparación frente a ceses carentes de causa objetiva. Al establecer que no existe nuevo ingreso ni período de prueba, se reafirma la naturaleza restitutiva de la medida y se evita cualquier interpretación que desconozca la continuidad jurídica del vínculo laboral.

La aprobación del presente proyecto de ley permitirá armonizar la actuación administrativa con los principios estructurales del Derecho del Trabajo, fortalecer la seguridad jurídica y consolidar un modelo de gestión pública basado en la legalidad y la estabilidad institucional.

### III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley parte de una problemática concreta y jurídicamente relevante: la desvinculación del personal profesional, técnico y administrativo de la Contraloría General de la República sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, producida durante los años 2022, 2023, 2024 y 2025 bajo el argumento de cambio de administración o sin acreditación objetiva de causa legal suficiente. Esta situación no constituye un fenómeno meramente administrativo, sino un supuesto que impacta directamente en el contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo y en la garantía de estabilidad laboral reconocida por el ordenamiento jurídico peruano.

La presente iniciativa legislativa identifica que el núcleo del problema no radica únicamente en la terminación de vínculos laborales, sino en la ruptura de relaciones jurídicas de naturaleza indeterminada o con presunción de indeterminación, protegidas por el principio de causalidad en el despido. En el régimen laboral de la actividad privada, el despido sin causa objetiva configura un despido arbitrario, incompatible con la tutela constitucional del trabajo como derecho y deber social. En términos doctrinales, la estabilidad laboral se concibe como una manifestación concreta de la dignidad de la persona trabajadora, en la medida en que protege su proyecto de vida frente a decisiones unilaterales injustificadas del empleador (Neves Mujica, 2009) <sup>6</sup>.

El problema se agrava cuando las desvinculaciones se producen en contextos de transición administrativa. La rotación política o institucional no puede trasladarse mecánicamente al plano laboral cuando se trata de trabajadores sujetos al régimen 728 con vínculo indeterminado. La doctrina laboral ha sostenido que el principio de continuidad de la relación de trabajo constituye uno de los pilares estructurales del Derecho del Trabajo, orientado a preservar el vínculo frente a contingencias empresariales o institucionales (Plá Rodríguez, 1978) <sup>7</sup>. Bajo esta perspectiva, el cambio de administración no constituye, por sí mismo, una causa objetiva de extinción del contrato.

La presente propuesta de ley advierte que permitir ceses masivos o individuales sin acreditación de causa objetiva erosiona el principio de causalidad, elemento esencial del modelo de estabilidad laboral relativa reforzada adoptado en el Perú. Desde el plano constitucional, el derecho al trabajo no solo implica acceso al empleo, sino también protección frente a la pérdida arbitraria del mismo. El Tribunal Constitucional ha desarrollado que el despido incausado o fraudulento vulnera el contenido esencial del derecho al trabajo y habilita la tutela restitutoria (Landa Arroyo, 2017) <sup>8</sup>. La problemática

<sup>6</sup> Neves Mujica, J. (2009). *Derecho del trabajo. Principios y fuentes*. Lima: Palestra Editores.

<sup>7</sup> Plá Rodríguez, A. (1978). *Los principios del Derecho del Trabajo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>8</sup> Landa Arroyo, C. (2017). *Derecho constitucional del trabajo y jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

identificada revela precisamente la existencia de ceses que no habrían sido sustentados en una causa legal válida, afectando la garantía constitucional de estabilidad.

Desde una perspectiva estructural, el problema también compromete la seguridad jurídica. Cuando un trabajador con vínculo indeterminado es cesado sin causa debidamente acreditada, no solo se afecta su situación individual, sino que se introduce un precedente institucional de precarización del régimen laboral aplicable en entidades públicas que operan bajo reglas del derecho privado. La seguridad jurídica exige previsibilidad y coherencia en la actuación estatal, particularmente cuando el propio Estado actúa como empleador. La doctrina constitucional ha señalado que la seguridad jurídica es presupuesto de la confianza legítima y de la interdicción de la arbitrariedad (García Toma, 2013)<sup>9</sup>. En este escenario, la ausencia de causa objetiva debidamente probada debilita esa previsibilidad y genera incertidumbre en el personal sujeto al régimen 728.

La presente iniciativa legislativa también identifica un problema de coherencia institucional. La Contraloría General de la República, como ente rector del Sistema Nacional de Control, cumple funciones esenciales para la fiscalización del gasto público y la lucha contra la corrupción. La desvinculación arbitraria de personal profesional y técnico puede afectar la continuidad operativa y la acumulación de experiencia institucional. Desde la teoría organizacional, la estabilidad del recurso humano es un componente clave para la eficiencia y eficacia en la gestión pública (Chiavenato, 2017)<sup>10</sup>. La interrupción injustificada de relaciones laborales indeterminadas no solo tiene efectos individuales, sino también institucionales.

La presente propuesta de ley identifica, por tanto, un problema jurídico y estructural: la utilización del cambio de administración como mecanismo indirecto de terminación de vínculos laborales protegidos, sin acreditar causa objetiva conforme a ley. Ello compromete la protección frente al despido arbitrario, afecta la continuidad del vínculo laboral, debilita la seguridad jurídica y genera impactos negativos en la estabilidad institucional de un órgano constitucionalmente relevante. El presente proyecto de ley busca atender esta problemática desde una perspectiva restitutiva, reconociendo que la relación laboral tenía naturaleza indeterminada y que su ruptura sin causa válida exige una respuesta normativa orientada a restablecer el orden jurídico vulnerado.

#### **IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La vigencia del presente proyecto de ley genera efectos directos y sistemáticamente coherentes con el ordenamiento jurídico laboral y constitucional peruano, en tanto no crea un régimen excepcional nuevo ni introduce privilegios indebidos, sino que restituye la plena eficacia de normas preexistentes que reconocen la estabilidad laboral como contenido esencial del derecho al trabajo. La presente iniciativa legislativa se inserta dentro del marco del Decreto Legislativo N.º 728 y del bloque de constitucionalidad que protege la continuidad laboral frente al despido sin causa objetiva, reforzando la eficacia normativa ya prevista en el sistema.

<sup>9</sup> García Toma, V. (2013). *Derecho constitucional económico*. Lima: Adrus.

<sup>10</sup> Chiavenato, I. (2017). *Gestión del talento humano*. México: McGraw-Hill.

Desde la perspectiva constitucional, el derecho al trabajo no se agota en el acceso al empleo, sino que comprende la protección frente al despido arbitrario y la garantía de estabilidad en el vínculo cuando este es de naturaleza indeterminada. El Tribunal Constitucional ha desarrollado ampliamente este criterio al sostener que la estabilidad laboral constituye una manifestación del contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo y no una mera expectativa legal (Neves Mujica, 2012). En ese marco, la presente propuesta de ley no altera el diseño del sistema laboral nacional, sino que reestablece su operatividad frente a supuestos en los cuales el cambio de administración fue utilizado como causa material de desvinculación sin acreditación objetiva.

En el plano del Derecho del Trabajo, la doctrina especializada reconoce que la relación laboral a plazo indeterminado constituye la regla general del sistema, siendo la contratación temporal una excepción sujeta a estricta justificación. El despido sin causa válida rompe el equilibrio estructural del contrato de trabajo y exige mecanismos de reparación que restablezcan la situación anterior (Blancas Bustamante, 2013). Bajo esta línea doctrinal, la presente iniciativa legislativa tiene un efecto armonizador sobre la legislación nacional, al reafirmar la primacía del vínculo indeterminado regulado por el Decreto Legislativo N.º 728 y evitar que decisiones administrativas coyunturales desnaturalicen su régimen protector.

La estabilidad laboral también ha sido abordada por la doctrina comparada como una garantía que cumple una función institucional, orientada a impedir la instrumentalización política o administrativa del empleo público sujeto a régimen privado. En ese sentido, se ha sostenido que el despido arbitrario no solo afecta derechos individuales, sino que erosiona la seguridad jurídica del sistema laboral en su conjunto (Plá Rodríguez, 2001). La presente propuesta de ley fortalece la coherencia normativa nacional al impedir que el cambio de administración constituya, de facto, una causal autónoma de cese, figura inexistente en el ordenamiento laboral peruano.

Desde la teoría general del contrato de trabajo, la reposición tiene naturaleza restitutiva cuando se verifica la vulneración de un derecho fundamental, pues no configura un nuevo vínculo, sino la restauración del anterior con todos sus efectos jurídicos, incluyendo la antigüedad y la continuidad (Toyama Miyagusuku, 2015). La vigencia de la norma proyectada reafirma este principio, evitando interpretaciones que pretendan calificar la reincorporación como nuevo ingreso, lo que generaría contradicciones con el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 y con la jurisprudencia constitucional en materia de despido arbitrario.

En términos sistemáticos, la presente iniciativa legislativa no modifica la estructura del régimen laboral 728 ni altera los principios de mérito, legalidad o responsabilidad administrativa, puesto que no incorpora personal nuevo ni amplía plazas presupuestales, sino que restituye situaciones jurídicas preexistentes. Su efecto sobre la legislación nacional es integrador y correctivo, en tanto asegura que la normativa laboral vigente se aplique conforme a su finalidad protectora y evita que decisiones administrativas contrarias a derecho produzcan efectos permanentes en el sistema. De esta manera, la

propuesta consolida la supremacía constitucional del derecho al trabajo y fortalece la coherencia entre la legislación laboral ordinaria y los principios estructurales del Estado constitucional.

## V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley debe ser evaluado desde una perspectiva integral que no se limite al impacto presupuestal inmediato, sino que incorpore el análisis institucional, constitucional y económico de largo plazo. La presente iniciativa legislativa no crea nuevas plazas ni amplía la planilla institucional, sino que restituye una relación laboral preexistente bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, cuya naturaleza indeterminada o con presunción de indeterminación ya se encontraba protegida por el ordenamiento jurídico. Desde esa premisa, el análisis costo–beneficio debe partir de distinguir entre costo fiscal incremental y costo de restitución de una situación jurídica previamente consolidada.

En términos económicos, la teoría del análisis económico del derecho ha demostrado que el incumplimiento de contratos y la inestabilidad normativa generan costos sistémicos superiores a los derivados del cumplimiento de obligaciones preexistentes. Como sostiene Posner (2014), el respeto a las reglas jurídicas y a las expectativas legítimas reduce los costos de transacción y fortalece la eficiencia institucional<sup>11</sup>. Cuando una entidad pública desvincula personal sin causa objetiva acreditada, no solo asume el riesgo de litigios y eventuales reposiciones judiciales con pago de devengados, sino que genera un entorno de incertidumbre que afecta la productividad organizacional y la calidad del servicio público. Desde esta perspectiva, la presente propuesta de ley reduce costos futuros asociados a procesos judiciales, intereses legales, indemnizaciones y deterioro reputacional.

Desde el enfoque de la estabilidad en el empleo como elemento estructural del mercado laboral, la doctrina económica ha señalado que la estabilidad razonable contribuye a la inversión en capital humano y mejora la eficiencia organizacional. Freeman (2007) sostiene que la seguridad en el empleo incentiva la acumulación de conocimiento específico y fortalece la productividad institucional<sup>12</sup>. La Contraloría General de la República cumple una función constitucional estratégica en el control gubernamental; la rotación abrupta de personal especializado implica pérdida de experiencia técnica acumulada, debilitamiento de la memoria institucional y retraso en los procesos de auditoría y fiscalización. El beneficio de la reposición radica en preservar capital humano ya formado y financiado por el propio Estado, evitando los costos de capacitación y curva de aprendizaje de nuevos trabajadores.

En el plano jurídico–constitucional, la protección frente al despido arbitrario y la garantía de estabilidad laboral no solo tienen una dimensión individual, sino también institucional. Blanchard y Summers (1986) demostraron que los shocks laborales generan efectos persistentes en el mercado de trabajo cuando se rompe la continuidad de vínculos

<sup>11</sup> Posner, R. A. (2014). *Economic Analysis of Law* (9th ed.). Wolters Kluwer.

<sup>12</sup> Freeman, R. B. (2007). *Labor Market Institutions Around the World*. National Bureau of Economic Research.

estables, fenómeno conocido como "histeresis" laboral<sup>13</sup>. Trasladado al ámbito del sector público, la desvinculación masiva por cambio de administración produce efectos estructurales que exceden el caso individual y afectan la gobernanza institucional. La presente iniciativa legislativa mitiga estos efectos, restableciendo la continuidad funcional y reduciendo el riesgo de politización del empleo técnico.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la literatura especializada ha señalado que los sistemas de control y fiscalización requieren estabilidad técnica para asegurar independencia y profesionalización. Pollitt y Bouckaert (2017) destacan que la reforma del sector público basada en la profesionalización y estabilidad del personal mejora la capacidad estatal y reduce prácticas discrecionales<sup>14</sup>. En esa línea, el beneficio institucional de la presente propuesta de ley se traduce en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, al reafirmar que el cambio de administración no puede convertirse en mecanismo de reemplazo arbitrario de personal técnico.

En el plano de los derechos fundamentales, la protección del trabajo como derecho constitucional implica que el costo de vulnerarlo no es meramente económico, sino social. Deakin y Wilkinson (2005) explican que las reglas de estabilidad laboral cumplen una función de corrección de asimetrías de poder y de garantía de cohesión social<sup>15</sup>. La reposición dispuesta por la presente iniciativa legislativa restituye una situación jurídica que ya gozaba de presunción de indeterminación y protección frente al despido arbitrario, evitando la normalización de prácticas incompatibles con el Estado constitucional de derecho.

En términos estrictamente fiscales, el costo directo de la reposición corresponde al pago de remuneraciones futuras que ya formaban parte de la estructura presupuestal ordinaria antes del cese. No se trata de un gasto nuevo, sino de la continuidad de una obligación preexistente. Frente a ello, el beneficio económico incluye la reducción de litigiosidad, la prevención de sentencias con pagos retroactivos mayores, la preservación de productividad y la estabilidad organizacional. Desde el enfoque de costo-beneficio ampliado, la presente propuesta de ley presenta una relación favorable para el Estado, al sustituir contingencias judiciales inciertas por certeza jurídica inmediata.

Por tanto, el presente proyecto de ley no solo responde a una exigencia de justicia laboral y coherencia constitucional, sino que resulta económicamente racional, institucionalmente conveniente y socialmente necesario, al equilibrar el respeto a los derechos fundamentales con la sostenibilidad del aparato estatal y la eficiencia del sistema de control público.

## VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se encuentra plenamente alineada con los ejes prioritarios de la Agenda Legislativa vinculados al fortalecimiento institucional del Estado, la reforma y modernización de la administración pública y la protección efectiva de los

<sup>13</sup> Blanchard, O. J., & Summers, L. H. (1986). Hysteresis and the European unemployment problem. *NBER Macroeconomics Annual*, 1, 15–78.

<sup>14</sup> Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (4th ed.). Oxford University Press.

<sup>15</sup> Deakin, S., & Wilkinson, F. (2005). *The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment and Legal Evolution*. Oxford University Press.

derechos fundamentales en el ámbito laboral. La reposición del personal cesado arbitrariamente en la Contraloría General de la República no solo restituye derechos individuales vulnerados, sino que contribuye directamente a la consolidación de un sistema de control sólido, técnico e independiente, condición indispensable para la lucha contra la corrupción y la adecuada fiscalización del gasto público.

Asimismo, la iniciativa guarda coherencia con los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, particularmente en lo referido a la promoción del trabajo digno con estabilidad y respeto a los derechos laborales, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la construcción de una gestión pública basada en la meritocracia, la continuidad institucional y la seguridad jurídica. La desvinculación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 por razones asociadas exclusivamente a cambios de administración contraviene los principios de profesionalización y neutralidad del servicio público, generando inestabilidad estructural en órganos estratégicos del Estado.

La restitución de la continuidad laboral en los términos propuestos no constituye un beneficio excepcional ni un privilegio, sino una medida correctiva orientada a restablecer el orden jurídico vulnerado y a garantizar que la administración pública no sea instrumentalizada mediante ceses arbitrarios. En esa medida, el proyecto fortalece la institucionalidad democrática, reafirma la vigencia de la protección frente al despido arbitrario y contribuye a la estabilidad del capital humano especializado que requiere el Sistema Nacional de Control.

En consecuencia, la iniciativa no solo responde a una necesidad de justicia laboral, sino que se integra armónicamente a los lineamientos de política de Estado orientados a consolidar instituciones transparentes, previsibles y respetuosas de los derechos constitucionales, reforzando así la coherencia entre la función legislativa y los compromisos nacionales de gobernabilidad y desarrollo institucional, en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 14**. Acceso al empleo pleno, digno y productivo, y concordante con el **tema 71**. Sobre el cese en relaciones laborales de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.