

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, los Proyectos de Ley 11200/2024-CR presentado por el grupo parlamentario Podemos Perú a iniciativa de la congresista Isabel Cortez Aguirre, , que propone la *Ley que Deroga la Causal de Cese del Trabajador por Extinción, Fusión y/o Absorción de La Entidad*. Y el Proyecto de Ley 11717/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional a iniciativa del Congresista Alex Antonio Paredes Gonzales, que propone la *Ley de Protección de la Estabilidad Laboral en Procesos de Reestructuración Funcional del Sector Público*.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

- El Proyecto de Ley 11200/2024-CR (el proyecto legislativo) ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 15 de mayo del 2025. Fue decretado a la comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS), el 19 de mayo del 2025, como única comisión dictaminadora;
- El Proyecto de Ley 11717/2024-CR (el proyecto legislativo) ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 19 de junio del 2025. Fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el 20 de junio del 2025, como primera comisión dictaminadora; y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS), como segunda comisión dictaminadora.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen han sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el acuerdo nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado.

El proyecto de ley 11200/2024-CR materia de dictamen guarda vinculación con las Política de Estado: Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo; - Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente; - Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

El proyecto de ley 11200/2024-CR materia de dictamen guarda vinculación con las Política de Estado: 1 sobre el fortalecimiento del régimen democrático, esta ley busca garantizar que las reestructuraciones del Estado no debiliten los derechos laborales ni la estabilidad institucional, En la Política 14 sobre acceso al empleo digno y productivo, la ley asegura que los trabajadores del sector público puedan continuar en sus puestos de trabajo, promoviendo un empleo digno y estable.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

La propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 11200/2024-CR consta de 4 artículos; 2 disposiciones complementarias finales y Única disposición derogatoria. El artículo 1 de la mencionada iniciativa señala que tiene por objeto derogar la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, así como otorgar al trabajador la adecuada protección contra el despido arbitrario, estableciéndose como obligatoriedad el desplazamiento de trabajadores de programas del gobierno, creados en el marco del artículo 38

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

de la Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que sean objeto fusión, absorción y/o extinción.

Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR

LEY QUE DEROGA LA CAUSAL DE CESE DEL TRABAJADOR POR EXTINCIÓN, FUSIÓN Y/O ABSORCIÓN DE LA ENTIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley:

La presente ley tiene por finalidad derogar la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, así como otorgar al trabajador la adecuada protección contra el despido arbitrario, estableciéndose como obligatoriedad el desplazamiento de trabajadores de programas del gobierno, creados en el marco del artículo 38 de la Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que sean objeto fusión, absorción y/o extinción.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación de la Ley:

La presente ley resulta de aplicación a todos los servidores públicos en las entidades del gobierno central, así como en sus entidades ejecutoras y otras afines.

Artículo 3. Incorporación del Artículo 13° del Decreto Legislativo N° 1057:

Dispóngase la incorporación del Artículo 13° al Decreto Legislativo N° 1057, con la siguiente redacción:

"Artículo 13.- Desplazamiento del trabajador en caso de fusión, extinción y cese de funciones de la entidad

En caso de extinción de la entidad contratante del trabajador bajo Contrato Administrativo de Servicios, el trabajador deberá ser desplazado a una entidad en donde existan funciones similares a las desempeñadas por el trabajador, previa capacitación en dicha entidad por el período de 03 meses.

En el caso de fusión o reorganización de la entidad contratante, el trabajador deberá ser absorbido por la entidad que asuma las funciones de la entidad sometida al proceso de fusión o reorganización, previa capacitación en dicha entidad por el período de 03 meses.

En ningún caso el proceso de fusión por absorción, extinción, reorganización o algún proceso que tenga por finalidad el cese de actividades de la entidad afectará el derecho del trabajador, debiendo abonársele la remuneración, así como todos los derechos laborales, hasta la designación definitiva en la entidad donde asuma funciones el trabajador".

Artículo 4.- Reincorporación de los trabajadores cesados indebidamente por causales presupuestarias o por extinción de la entidad:

Dispóngase la reincorporación de los trabajadores cesados por causal presupuestaria o por causal de extinción de la entidad. Dicha reincorporación deberá ser en una plaza similar a la desempeñada

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

por el trabajador y en el régimen laboral general aplicable a la entidad. La disposición contenida en el presente artículo también es de aplicación a los trabajadores en los cuales el Tribunal del Servicio Civil (TSC) hubiese dispuesto que el cese es indebido. Para tal efecto, el trabajador que hubiese sido cesado por causal presupuestaria o por causal de extinción de la entidad; deberá presentar una solicitud solicitando su reincorporación, debiendo la entidad de recibir la documentación correspondiente y reincorporar al trabajador en un plazo no mayor de 90 días hábiles.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Exonérese de las normas de austeridad a las entidades del Estado que tengan que ejecutar la reincorporación de los trabajadores dispuesta en la presente ley, autorizándose inclusive la modificación de sus instrumentos de gestión institucional.

Segunda. - Para efectos de la reincorporación del personal, a que hace referencia la presente disposición, no es requisito que las plazas o puestos a ocupar se encuentren registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. - Derogatoria del literal b) del artículo 10° del Decreto Legislativo 1057: Deróguese el literal b) del artículo 10° del Decreto Legislativo No 1057.

La propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR consta de 7 artículos; 2 disposiciones complementarias finales y 3 disposiciones transitorias. El artículo 1 de la mencionada iniciativa señala que tiene por objeto regular los procesos de reorganización, fusión, absorción o extinción de entidades del sector público, garantizando la estabilidad laboral del personal afectado y su efectiva reasignación con el fin de asegurar una transición ordenada que respete los derechos laborales de los trabajadores públicos.

Proyecto de Ley N° 11717/2024-CR
LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE
REESTRUCTURACIÓN FUNCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1. Objeto

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

El objeto de la Ley es la de regular los procesos de reorganización, fusión, absorción o extinción de entidades del sector público, garantizando la estabilidad laboral del personal afectado y su efectiva reasignación con el fin de asegurar una transición ordenada que respete los derechos laborales de los trabajadores públicos.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de la Ley es asegurar que durante los procesos de reestructuración del sector público, se mantenga la estabilidad laboral de los trabajadores con vínculo vigente/ evitando (despidos arbitrarios y promoviendo su reasignación en funciones similares, bajo condiciones laborales equivalentes.

Artículo 3. Prohibición de Cese por Motivos Estructurales

Se prohíbe el despido de cualquier trabajador del sector público como consecuencia de procesos de reorganización, fusión, absorción o extinción de entidades. El cese de personal solo podrá efectuarse por causa justa, debidamente comprobada mediante procedimiento administrativo disciplinario.

Artículo 4. Ámbito de Aplicación

Esta ley es aplicable a todo el personal que desempeñe funciones permanentes en el sector público, cualquiera sea su régimen laboral siempre que su vínculo laboral sea vigente al inicio de los procesos de reestructuración.

Artículo 5. Reasignación del Personal

Los trabajadores afectados por procesos de reorganización serán reasignados a entidades que asuman funciones similares. Las reglas para la reasignación son las siguientes:

- a) Se respetará el régimen laboral original del trabajador.
- b) La reasignación se efectuará dentro de un plazo máximo de 60 días hábiles.
- c) No se perderán beneficios, antigüedad ni categoría.

Artículo 6. Evaluación y Registro del Personal

Antes de la implementación de cualquier reestructuración, las entidades receptoras deberán elaborar un mapeo público de puestos y funciones, el cual será fiscalizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), asegurando que se respeten los principios de progresividad y no regresividad de los derechos laborales,

Artículo 7. Reincorporación del Personal Cesado

Cualquier trabajador cesado sin una causa justa comprobada durante los procesos de reorganización será reincorporado dentro de un plazo máximo de 90 días, manteniendo las mismas condiciones laborales previas al despido,

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. Exoneración de Restricciones Presupuestarias

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Se autoriza a las entidades receptoras a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para implementar esta ley, sin sujetarse a las restricciones impuestas por normas de austeridad fiscal.

Segunda. Nulidad de Actos Contrarios a la Ley

Serán nulos de pleno derecho aquellos actos administrativos que contravengan lo dispuesto por esta ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y administrativas correspondientes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Reinscripción Obligatoria

Los trabajadores que hayan sido afectados por el régimen anterior deberán reinscribirse Y ser evaluados conforme a lo dispuesto en la presente Ley. Durante este proceso, podrán continuar trabajando provisionalmente bajo supervisión.

Segunda. Entrada en Vigencia

La ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Tercera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de economía y Finanzas, en coordinación con las entidades competentes, elaborará y publicará el Reglamento correspondiente en un plazo no mayor a 90 días.

3. MARCO NORMATIVO

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la Republica.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Ley N° 28411 es la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto en Perú
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo,
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

- Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

III.2 Legislación comparada

De la revisión de la normatividad internacional se observa que varios países han establecido leyes específicas para resguardar a los trabajadores del sector público ante procesos de fusión, reorganización o desaparición de entidades gubernamentales. Estas normativas demuestran que la estabilidad en el empleo es un principio sólido en los sistemas jurídicos de referencia, lo que apoya la relevancia de los Proyectos de Ley 11200/2024-CR y 11717/2024-CR.

En **España**, el Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015) garantiza la inamovilidad de los funcionarios, indicando que sólo pueden perder su puesto en circunstancias claramente definidas, como la renuncia, la sanción disciplinaria, la jubilación o el deceso¹. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aclarado que la eliminación de un organismo estatal no puede, por sí sola, ser una razón automática para el cese. Asimismo, el Reglamento General de Ingreso y Provisión de Puestos de Trabajo de la Administración General del estado que los empleados cuyos puestos se eliminen deben ser reubicados en otros con características, funciones y remuneraciones similares².

En **Italia**, el Decreto Legislativo N° 165 de 2001 aborda específicamente la situación del personal excedente. Su artículo 33 menciona que, cuando se declara la existencia de personal excedente por razones organizacionales o financieras, la administración pública está obligada a implementar procedimientos de movilidad interna o hacia otras administraciones antes de realizar separaciones definitivas. La Corte Constitucional italiana ha respaldado esta medida al señalar que la reestructuración

¹ Boletín Oficial del Estado (España). (2015). *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

² Iberley. (s. f.). *Artículo 60. Reasignación de efectivos*. En Reglamento General de Ingreso de Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de Funcionarios Civiles de la AGE. Recuperado de <https://www.iberley.es/legislacion/articulo-60-reglamento-general-ingreso-personal-provision-puestos-trabajo-promocion-profesional-funcionarios-civiles-age>

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

estatal no puede justificar despidos masivos sin asegurar antes mecanismos de reubicación³.

En **Argentina**, la Ley N° 25.164 de 1999, la cual regula el trabajo en el ámbito público nacional, establece en los artículos 7 y 8 que los empleados tienen derecho a la estabilidad laboral, y solo pueden ser despedidos por razones justificadas que se encuentran en la misma ley⁴. En el caso *Madorrán c/ Administración Nacional de Aduanas* (2007), la Corte Suprema de Justicia de la Nación aclaró que la eliminación de un organismo estatal no termina automáticamente la relación laboral, y que es responsabilidad del estado asegurar la reubicación del trabajador o, si no es posible, ofrecer una indemnización mejorada. Asimismo, decretos como el N° 1421/2002 establece claramente que se debe realizar la transferencia de personal en situaciones de fusión o reorganización administrativa⁵.

En **México**, la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado menciona en los artículos 44 a 46 que los trabajadores solo pueden ser despedidos por razones justificadas. Cuando se eliminan puestos debido a una reorganización, la ley exige a las autoridades reubicar a los empleados y funcionarios en cargos equivalentes, manteniendo sus derechos de antigüedad, categoría y beneficios. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado en múltiples ocasiones que la estabilidad en el empleo público es un principio constitucional que restringe los despidos relacionados con procesos de reestructuración administrativa⁶.

En **Colombia**, el artículo 125 de la Constitución Política establece el principio de carrera administrativa, que proporciona estabilidad a los empleados públicos. La Ley 909 de 2004 desarrolla esta disposición y su artículo 44 establece que, cuando se eliminan cargos debido a procesos de fusión, supresión o reestructuración, los servidores de carrera tienen prioridad para ocupar un puesto igual o equivalente. Solo si no es posible esa reubicación, se procede a una indemnización especial. La Corte

³ Italia – Normattiva. (2001). *Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Art. 33*. Recuperado de <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165~art33!vig=>

⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina). (1999). *Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25164-60336>

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). (2007). *Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación*. Fallos 330:1989. Recuperado de <https://sj.csjn.gov.ar/sj/verDocumento?&id=31206>

⁶ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (México). (1963). *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/141_020623.pdf

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Constitucional colombiana ha señalado que la estabilidad laboral es un principio constitucional que limita los despidos masivos resultantes de procesos administrativos de reorganización⁷.

En conclusión, el análisis comparativo revela que la protección contra el cese durante los procesos de reestructuración administrativa no es la excepción, sino más bien una norma en los ordenamientos más desarrollados. España, Italia y Colombia reconocen que la continuidad en el vínculo laboral y la reubicación en posiciones equivalentes son garantías fundamentales de estabilidad en el empleo público. Esta información indica que las propuestas en los Proyectos de Ley 11200/2024-CR y N° 11717/2024-CR están respaldadas por normas internacionales que protegen los derechos laborales de los empleados públicos.

III.3 Normas convencionales

Las propuestas contenidas en los Proyectos de Ley N° 11200/2024-CR y N° 11717/2024-CR, orientados a garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores estatales en procesos de fusión, reorganización, extinción o absorción de entidades públicas, encuentra respaldo no sólo en la legislación de otros países, sino también en los instrumentos internacionales de derechos humanos y laborales ratificados por el Estado peruano, que integran el bloque de constitucionalidad y gozan de rango supralegal.

En primer lugar, el Convenio N° 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) **sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador** (1982) establece que ningún trabajador puede ser despedido sin causa justificada, vinculada a su capacidad, conducta o a las necesidades de funcionamiento de la institución. Dicho Convenio consagra un estándar internacional contra el despido arbitrario, aplicable tanto en el sector privado como en el público⁸.

Por su parte, el Convenio N° 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (1978), ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa

⁷ Congreso de la República de Colombia. (2004). *Ley 909 de 2004 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14714>

⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1982). *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, C158*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312303

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Nº 23335, dispone en su artículo 4 que los trabajadores de la administración pública deben gozar de una protección adecuada contra actos de discriminación o injerencia indebida en su relación laboral, lo que abarca la protección frente a ceses injustificados derivados de procesos de reorganización administrativa⁹.

En el ámbito de los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por el Perú mediante Decreto Ley Nº 22129, reconoce en su artículo 6 el derecho al trabajo, entendido como la facultad de toda persona a ganarse la vida mediante un empleo libremente escogido y aceptado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Nº 18, ha señalado que los Estados deben proteger a los trabajadores frente al despido injusto, reforzando el deber de garantizar la estabilidad laboral¹⁰.

Del mismo modo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ratificada por el Perú mediante Decreto Ley Nº 22231, en su artículo 26 impone a los Estados la obligación de garantizar la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado esta disposición como la prohibición de adoptar medidas regresivas que restrinjan la estabilidad laboral sin justificación objetiva y razonable¹¹.

Finalmente, el Protocolo de San Salvador (1988), también ratificado por el Perú, reconoce en su artículo 7 el derecho a condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias, dentro de las cuales se incluye expresamente la protección contra el despido injustificado¹².

En conclusión, los Proyectos de Ley Nº 11200/2024-CR y Nº 11717/2024-CR se encuentran plenamente alineados con las obligaciones internacionales asumidos por el Perú. Su aprobación constituirá la concreción normativa de los compromisos

⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1978). *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, C151*. Recuperado de

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296

¹⁰ Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

¹¹ Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

¹² Organización de los Estados Americanos (OEA). (1988). *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”*.

Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

derivados de los convenios de la OIT y de los tratados internacionales de derechos humanos, asegurando que los procesos de reestructuración administrativa no vulneran la estabilidad laboral de los empleados públicos.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Análisis técnico

Los Proyectos de Ley N° 11200/2024-CR y N° 11717/2024-CR tienen por propósito común asegurar la estabilidad laboral de los empleados del sector público ante reorganizaciones, fusiones, absorciones o cierre de entidades gubernamentales. Ambas propuestas intentan prevenir que la reestructuración administrativa del gobierno cause despidos masivos injustificados, ofreciendo como solución la reubicación o traslado del personal a otras entidades con funciones similares.

Si analizamos el Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR, establece derogar de manera explícita el inciso b) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1057, que permite el despido por cierre, fusión o absorción de la entidad. Añade un nuevo artículo (13) al Decreto Legislativo N° 1057, que establece la responsabilidad de reubicar o absorber a los trabajadores afectados por la reorganización institucional. Regula de forma específica la reintegración de empleados que han sido despedidos indebidamente bajo motivos presupuestarios o de cierre, incluso con efectos retroactivos.

En lo que respecta al Proyecto de Ley N° 11717/2024-CR, propone un marco legal que protege la estabilidad laboral durante procesos de reestructuración funcional en el sector público, aplicable a todos los regímenes laborales. Prohíbe el despido de empleados por razones estructurales, estableciendo que solo puede realizarse por causas justificadas y comprobables.

Ambas iniciativas son complementarias y no se contraponen, el Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR se centra específicamente en el régimen CAS y en situación de empleados que ya han sido despedidos, mientras que el Proyecto de Ley N° 11717/2024-CR propone una regulación general y amplia para todo el sector público.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, es factible una integración en un único texto sustitutorio que establezca normas comunes y regule detalles en disposiciones adicionales.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Proyectos de Ley N.º 11200/2024-CR y N.º 11717/2024-CR de la Protección de la estabilidad laboral en procesos de reestructuración administrativa.

1. Necesidad

La existencia de procesos de fusión, reorganización o desaparición de organizaciones públicas a menudo provocan ajustes en el personal y eliminación de puestos, lo que, si no se regula adecuadamente, resulta en despidos colectivos, pérdida de empleo y conflictos legales. Estas consecuencias influyen en la continuidad de prestación de servicios públicos, generan altos costos administrativos (demandas, reintegros, compensaciones) y afectan de manera negativa tanto la calidad del servicio como la moral del personal.

Dentro del marco de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) y en otros sistemas del sector público, existen disposiciones que permiten la finalización de contratos por extinción o eliminación de la entidad o del puesto: sin embargo, la normativa no siempre proporciona mecanismos eficientes, coherentes y obligatorios para la reasignación, ni define procedimientos claros para la reincorporación de aquellos que fueron despedidos por estas razones. Esto provoca incertidumbre legal y desigualdad en la protección entre diferentes regímenes.

Las iniciativas legislativas buscan alinear el derecho nacional con los estándares internacionales aprobados por el Perú (normativas OIT y convenios de derechos humanos) que demandan protección contra los despidos injustificados y medidas de resguardo en reestructuraciones administrativas. La falta de una norma clara y general expone al estado a riesgos de incumplimiento en el ámbito internacional y a reclamaciones en el ámbito administrativo y judicial.

Los beneficiarios directos serán los servidores públicos con empleos activos (funcionarios, trabajadores CAS, administrativos del régimen DL 276 y DL 728 y otros). Los beneficiarios indirectos serán la población (debido a la continuidad y mejora del servicio), la administración pública (por una reducción en los conflictos legales) y la economía en general (menor impacto social y menores gastos en compensaciones).

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Existe una necesidad normativa legítima y adecuada de regular de manera precisa la protección de la estabilidad laboral frente a procesos de reorganización administrativa. Las iniciativas abordan vacíos prácticos y legales que afectan los derechos laborales y la eficiencia del sector público.

2. Viabilidad

La viabilidad de la propuesta legislativa muestra un panorama positivo en varias áreas. Desde la perspectiva legal, las disposiciones están en consonancia con principios constitucionales como la protección del trabajo, la dignidad y la progresividad de los derechos, lo que eleva su constitucionalidad siempre que se especifiquen claramente las circunstancias, los criterios de reasignación y las protecciones procesales.

En el ámbito administrativo, la viabilidad se basa en que las entidades responsables realicen procesos de mapeo de puestos, evaluación de funciones y capacitación, con protocolos y estándares mínimos, además de garantizar la colaboración con el MEF, la DGGFRH y SERVIR para la utilización actualizada del AIRHSP. Además, es esencial mejorar la oficina de recursos humanos con habilidades técnicas para la conciliación de perfiles, la formación y la mediación.

Desde el punto de vista financiero, aunque la implementación implica costos iniciales en salarios que existen presupuestados en las plazas de origen, capacitación y ajustes presupuestarios. Para ello se propone mecanismos claros de reasignación de fondos y modificatorias presupuestales institucionales.

En el aspecto político y social, la medida cuenta con el apoyo de sindicatos y gremios, aunque requiere diálogo con los representantes de los trabajadores y una estrecha coordinación entre Ejecutivo y Legislativo para lograr una regulación adecuada. Entre los principales riesgos se encuentran la ineficacia en las reasignaciones, desajustes presupuestarios y posibles litigios por interpretación normativa.

Las propuestas son viables desde los puntos de vista jurídico, administrativo y financiero, siempre que se complementen con directivas claras, recursos técnicos y financieros, y una coordinación efectiva entre SERVIR, MEF y DGGFRH.

3. Oportunidad

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

El Estado necesita reformas profundas que prevengan procesos de reorganización o reestructuración de las entidades públicas, por lo es oportuna estas propuestas legislativas que regulan la protección laboral, previene decisiones improvisadas y despidos en gran escala. Por lo que es el momento oportuno de legislar y unificar criterios y abordar vacíos que causen inestabilidad e incertidumbre legal. Aprovechar el marco legislativo para establecer criterios claros y salvaguardar derechos fortalecerá la gobernabilidad en procesos de transformación institucional.

Una regulación precisa permitirá disminuir procedimientos legales y administrativos, acelerar la reasignación de recursos y mantener habilidades técnicas en el sector público, lo que resultará en una mejora continua de la calidad del servicio público.

La adopción de esta propuesta fortalecerá el cumplimiento de los estándares internacionales que el estado ha asumido (convenios OIT y pactos de derechos humanos), mejorando la situación del Perú en cuanto a la protección del empleo público y disminuyendo los riesgos de demandas internacionales o críticas en foros multilaterales.

Hay una oportunidad política y técnica propicia para aprobar estas iniciativas legislativas que garanticen la certidumbre laboral en procesos de reorganización. Su aprobación brindará estabilidad, disminuirá los costos legales y facilitará transiciones ordenadas.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

1. Marco normativo vigente

1.1. Constitución Política del Perú

- **Artículo 22:** Reconoce el trabajo como un derecho y deber fundamental, base del bienestar social y medio de realización de la persona.
- **Artículo 23:** Señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, estableciendo el principio de atención prioritaria al trabajo.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

- **Artículo 27:** Ordena que la ley otorgue adecuada protección contra el despido arbitrario.

Estos preceptos constituyen el fundamento constitucional directo de las propuestas legislativas.

1.2. Normativa del régimen público y laboral

- **Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.** Reconoce la estabilidad propia de los servidores nombrados.
- **Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.** Aplica a parte del personal del Estado en régimen privado, otorgando protección frente al despido arbitrario con indemnización.
- **Decreto Legislativo N° 1057, régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).** En su artículo 10, literal b), regula el cese por extinción de la entidad, causal que los proyectos de ley buscan derogar por ser contraria al principio de estabilidad.
- **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.** Regula la carrera administrativa moderna, aún en proceso de implementación, y que establece un régimen único con protección frente al despido injustificado.

1.3. Normativa sobre modernización y organización del Estado

- **Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.** Su artículo 38 permite la creación de programas especiales y entidades, pero no regula expresamente la protección de los trabajadores en caso de supresión o reorganización.
- **Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.** Autoriza procesos de reorganización y fusión de entidades públicas, sin prever mecanismos laborales de transición.

1.4. Normativa internacional

El Perú ha ratificado convenios internacionales que obligan a proteger la estabilidad laboral, incluso en contextos de reorganización administrativa:

- **Convenio N° 158 de la OIT (1982)** sobre la terminación de la relación laboral por iniciativa del empleador.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

- **Convenio N° 151 de la OIT (1978)** sobre relaciones de trabajo en la administración pública.
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, art. 6 y 7.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**, art. 26 sobre progresividad de derechos sociales.
- **Protocolo de San Salvador (1988)**, art. 7 sobre condiciones de trabajo justas y protección frente al despido injustificado.

2. Aporte y cambios que introducen los proyectos de ley

Los Proyectos de Ley N.º 11200/2024-CR y N.º 11717/2024-CR complementan el marco jurídico nacional, introduciendo tres cambios sustanciales:

1. **Prohibición expresa del cese por causas estructurales** (extinción, fusión, absorción o reorganización de entidades públicas). Esto deroga el literal b) del art. 10 del Decreto Legislativo 1057 y crea un estándar de protección transversal en el sector público.
2. **Obligatoriedad de reasignación y desplazamiento** de los trabajadores hacia entidades que asuman funciones similares, garantizando la continuidad laboral, el respeto del régimen de origen, la antigüedad y los derechos adquiridos.
3. **Reincorporación de trabajadores cesados indebidamente** bajo causales presupuestarias o por extinción de la entidad, otorgando reparación efectiva frente a decisiones administrativas previas que vulneraron el principio de estabilidad.

3. Efecto de la vigencia de la norma

3.1. Efectos jurídicos

Se elimina una causal de cese considerada arbitraria, reforzando la seguridad jurídica de los servidores públicos. Se consolida la aplicación del artículo 27 de la Constitución y de los convenios internacionales sobre estabilidad laboral. Los ceses por reorganización quedarán sujetos únicamente a causas justas, debidamente comprobadas mediante procedimientos administrativos disciplinarios.

3.2. Efectos administrativos

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Las entidades deberán implementar mecanismos de mapeo de puestos y funciones, coordinados con SERVIR y la DGGFRH/MEF. Se obliga a diseñar procesos de reasignación ordenados y plazos definidos (60 a 90 días), evitando el cese automático de personal. Requiere fortalecer las áreas de recursos humanos y la planificación de personal en todas las entidades públicas.

3.3. Efectos económicos y presupuestarios

Inicialmente puede generar un **incremento de gasto público** por concepto de remuneraciones en entidades receptoras y por la reincorporación de trabajadores previamente cesados. No obstante, a mediano plazo, reducirá los costos derivados de litigios laborales, indemnizaciones y reposiciones judiciales, lo que implica un ahorro fiscal neto. Contribuye a la eficiencia administrativa al preservar la experiencia y capacidades técnicas del personal reasignado.

3.4. Efectos sociales y políticos

Genera confianza en los servidores públicos respecto a la protección de sus derechos, fortaleciendo la moral institucional. Contribuye a la continuidad de los servicios públicos durante procesos de reestructuración, evitando interrupciones. Refuerza la imagen del Estado peruano como garante de derechos laborales y como cumplidor de sus compromisos internacionales.

El marco normativo vigente presenta vacíos que permiten el cese arbitrario de trabajadores en procesos de reestructuración estatal. Los Proyectos de Ley N.º 11200/2024-CR y N.º 11717/2024-CR corrigen dicha deficiencia mediante una regulación expresa de prohibición de ceses estructurales, obligatoriedad de reasignación y reincorporación de cesados indebidos, lo que asegura la compatibilidad de la legislación nacional con los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales del Perú.

Su vigencia tendrá un efecto positivo en la consolidación de derechos laborales, en la eficiencia de la administración pública y en la reducción de conflictos judiciales, constituyendo una norma necesaria, viable y oportuna para la estabilidad del empleo público.

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitada

4.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Proyecto de Ley 11200/2024-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Presidencia del Consejo de Ministros -PCM	Oficio 2416-2024-2025-CTSS/P-CR	20/05/2025
Superintendente Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL	Oficio 2417-2024-2025-CTSS/P-CR	20/05/2025
Ministro de Economía y Finanzas - MEF	Oficio 2418-2024-2025-CTSS/P-CR	20/05/2025
Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP	Oficio 2419-2024-2025-CTSS/P-CR	20/05/2025
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio N° 2447-2024-2025-CTSS/P-CR	21/05/2025

Proyecto de Ley 11717/2024-CR		
Institución	Nro. de oficio	Fecha
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Oficio 2965-2024-2025-CTSS/P-CR	03/07/2025
Presidencia del Consejo de Ministros -PCM	Oficio 2966-2024-2025-CTSS/P-CR	03/07/2025
Ministro de Economía y Finanzas - MEF	Oficio 2967-2024-2025-CTSS/P-CR	03/07/2025
Presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR	Oficio 2968-2024-2025-CTSS/P-CR	03/07/2025
Sindicato Unificado de Trabajadores del Programa Nacional de Telecomunicaciones - SUTRAPRONATEL	Oficio 2969-2024-2025-CTSS/P-CR	03/07/2025
Sindicato Unico de Trabajadores del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - SUTRAPROVIASNAC	Oficio 2970-2024-2025-CTSS/P-CR	03/07/2025
Frente de Defensa de los Programas de Infraestructura	OFICIO 115 -2025-2026-P-CTSS-CR	12/09/2025

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

4.2 Opiniones recibidas¹³

a) Presidencia del Consejo de Ministros

A la fecha 22/09/2025 la Presidencia del Consejo de Ministros no ha emitido opinión en los Proyectos de Ley 11200/2024-CR y 11717/2024-CR.

b) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Mediante el Oficio 001031-2024-MTPÑE/4, de fecha 30 de mayo de 2025, adjunta el Informe N° 000150-2025-MTPE/4/8-JHL, señala con relación al P.L. 11200/2024-CR lo siguiente:

[...]

5.5. Por tales consideraciones, esta Oficina General concluye que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo **no es competente** para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR.

[...]

A la fecha 25/09/2025 el Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo no ha emitido opinión en el Proyecto de Ley 11717/2024-CR.

c) Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL

A la fecha 25/09/2025 la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL no ha emitido opinión en del Proyecto de Ley 11200/2024-CR.

d) Ministro de Economía y Finanzas – MEF

A la fecha 25/09/2025 la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL no ha emitido opinión en los Proyectos de Ley 11200/2024-CR y 11717/2024-CR.

¹³ Cuando corresponde se reproduce textualmente el contenido de las opiniones, a fin de garantizar la integridad de los pronunciamientos.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

e) Confederación General de los Trabajadores del Perú – CGTP

A la fecha 25/09/2025 la Confederación General de los Trabajadores del Perú – CGTP no ha emitido opinión en los Proyectos de Ley 11200/2024-CR.

f) Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

A la fecha 25/09/2025 la Autoridad Nacional del servicio Civil – SERVIR no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 11717/2024-CR.

g) Ministerio de la Producción

Mediante el Oficio Múltiple N° D000497-2025-PCM-SC por el cual Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de la Producción, su opinión respecto del Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR, Ley que deroga la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, por lo que emite opinión con el INFORME N° 00000753-2025-PRODUCE/OGAJ, de fecha 21 de julio de 2025, señala respecto al Proyecto de Ley 11200/2024-CR:

[...]

4.1 El Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR, Ley que deroga la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, **resulta no ser de competencia del Ministerio de la Producción**, conforme a los fundamentos expuestos en el presente informe.

[...]

Mediante el INFORME N° 00000034-2025-SCARBAJALF, de fecha 12 de junio de 2025, señala con respecto al Proyecto de Ley 11200/2024-CR:

[...]

4.1. En atención a las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Dirección es de **opinión que el contenido material del Proyecto de Ley no guarda relación con el ámbito funcional del Ministerio de la Producción**, sino, más bien, tiene estrecha vinculación con las competencias asignadas a

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

la Autoridad Nacional del Servicio Civil, por lo que le corresponde opinar sobre la pertinencia y viabilidad del contenido material de la propuesta normativa.

[...]

h) Ministerio de Salud

Mediante el Oficio Múltiple N° D000497-2025-PCM-SC por el cual Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Salud, su opinión respecto del Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR, Ley que deroga la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, por lo que los oficios N° D001862-2025-DM-Minsa de fecha 17/07/2025 y el oficio N° D001866-DM-Minsa de fecha 21/07/2025, adjunta su opinión con el Informe N° D000671-2025-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, señala respecto al Proyecto de Ley 11200/2024-CR:

[...]

4.1 En atención a lo señalado en el presente informe, la Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que **el Ministerio de Salud, ente rector en materia de salud, carece de competencia para emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR** "Ley que deroga la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad"; correspondiendo a SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, emitir la opinión correspondiente.

[...]

i) Ministerio de Vivienda

Mediante el Oficio Múltiple N° D000497-2025-PCM-SC por el cual Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Salud, su opinión respecto del Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR, Ley que deroga la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad, por lo que con Oficio N° 001288-2025-VIVIENDA-SG de fecha 15/07/2025, adjunta el Informe N° 0576-2025- VIVIENDA/SG-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda

[...]

Por lo expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que **el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR, Ley que deroga la causal de cese del trabajador por extinción, fusión y/o absorción de la entidad.

[...]

j. Sindicato Unificado de Trabajadores del Programa Nacional de Telecomunicaciones - SUTRAPRONATEL

A la fecha 25/09/2025 el Sindicato Unificado de Trabajadores del Programa Nacional de Telecomunicaciones – SUTRAPRONATEL no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 11717/2024-CR.

K. Sindicato Único de Trabajadores del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - SUTRAPROVIASNAC

A la fecha 25/09/2025 el Sindicato Único de Trabajadores del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – SUTRAPROVIASNAC no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 11717/2024-CR

I. Frente de Defensa de los Programas de Infraestructura

A la fecha 22/09/2025 el Frente de Defensa de los Programas de Infraestructura no ha emitido opinión al Proyecto de Ley 11717/2024-CR

m. Sindicato de Trabajadores CAS de Provías Nacional – SITRAPRONAC

Mediante el Oficio Nro. 052-2025-SITRAPRONAC/SG de fecha 16/09/2025, emite opinión al Proyecto de Ley 11717/2024-CR

[...]

El Proyecto de Ley N° 11717/2024-CR es necesario para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores ante procesos de reestructuración del sector estatal.

La estabilidad laboral se encuentra respaldada por la Constitución, tratados internacionales, leyes vigentes y jurisprudencia constitucional e interamericana.

Es indispensable que, en caso de reestructuración de Provías Nacional u otra entidad, se asegure la absorción y reasignación del trabajador, preservando sus derechos laborales, su tiempo de servicios y su experiencia profesional.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

El Estado debe implementar mecanismos de transición ordenada, evitando la pérdida de talento humano, sobrecostos, duplicidades y debilitamiento institucional.

La aprobación del Proyecto de Ley constituye una medida estratégica de fortalecimiento del Estado y de respeto al principio de continuidad de los servicios públicos

[...]

4.3 Análisis de las opiniones recibidas

De los oficios remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, al Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, a la Confederación General de los Trabajadores del Perú – CGTP, a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, al Sindicato Único de Trabajadores del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – SUTRAPROVIASNAC y al Frente de Defensa de los Programas de Infraestructura y el Sindicato Unificado de Trabajadores del Programa Nacional de Telecomunicaciones - SUTRAPRONATEL, a la fecha 22/09/2025 no ha emitido opinión respecto a los Proyecto de Ley 11200/2024-CR y el Proyecto Ley 11717/2024-CR.

Mientras que Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE, el Ministerio de la Producción – PRODUCE, el Ministerio de Salud – MINSA y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, se pronuncian que sus entidades no son competentes para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 11200/2024-CR y el Proyecto de Ley N° 11717/2024-CR

El Sindicato de Trabajadores CAS de Provías Nacional – SITRAPRONAC considera que el Proyecto de Ley N° 11717/2024-CR es necesario para garantizar la estabilidad laboral de los servidores públicos en procesos de reestructuración estatal. Destaca que dicha estabilidad está respaldada por la Constitución, tratados internacionales y jurisprudencia nacional e interamericana. Señala que, ante una eventual reorganización de Provías Nacional u otra entidad, se debe asegurar la absorción y reasignación del personal, preservando derechos, antigüedad y experiencia acumulada. Asimismo, plantea que el Estado implemente mecanismos de transición ordenada que eviten pérdida de talento, sobrecostos, duplicidades y debilitamiento institucional. Para el sindicato, aprobar este proyecto representa una medida

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

estratégica de fortalecimiento del Estado y un reconocimiento al principio de continuidad de los servicios públicos.

Los Proyectos de Ley N° 11200/2024-CR y N° 11717/2024-CR responden a una necesidad real y persistente: proteger la estabilidad laboral de los servidores públicos frente a reestructuraciones administrativas que, sin regulación adecuada, conllevan ceses arbitrarios, pérdida de capacidades estatales y mayor litigiosidad. Son viables jurídica y administrativamente si se complementan con medidas técnicas y presupuestarias de implementación —en particular -, protocolos de reasignación, mecanismos de coordinación con SERVIR y MEF, y mecanismos de solución de controversias. Además, existe una oportunidad política para homologar criterios y reducir costos institucionales; la aprobación de una norma uniforme fortalecerá la gobernanza laboral del sector público y el cumplimiento de compromisos internacionales.

IV.5 Análisis costo beneficio

Los proyectos de ley buscan evitar que los empleados del gobierno sean despedidos debido a fusiones, absorciones, reorganizaciones o cierre de entidades públicas, estableciendo la responsabilidad de reasignarlos a otra entidad pública con funciones similares y asegurando su reintegro en caso de despidos injustificados. La propuesta con lleva costos iniciales fiscales y de gestión, que se financian con los presupuestos de la plaza de origen que corresponden a la entidad en proceso de reestructuración o fusión, etc. No obstante, estas modificaciones presupuestales no generan mayores asignaciones o cargas al fisco. Los beneficios esta la reducción de litigios laborales y en pagos por fallos, la conservación del capital humano especializado, la continuidad en la entrega de servicios públicos y el cumplimiento de compromisos internacionales en derechos laborales.

El análisis indica que la viabilidad se basa en herramientas ya existentes, como el AIRHP para manejar cargos y perfiles, guías de reasignación creados por SERVIR, y herramientas presupuestarias del MEF para abordar sentencias.

La comparación de diferentes escenarios revela que mantener la situación actual prolongaría los despidos arbitrarios y el aumento de litigios, en tanto que elegir indemnizaciones masivas seria más costoso y perjudicial para la continuidad de los servicios.

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

En resumen, la relación entre costo y beneficio de los proyectos es positiva siempre que se implementen medidas técnicas y presupuestarias adecuadas, lo que permitirá convertir un gasto inicial limitado en ahorro neto, así como en mayor estabilidad y eficiencia del aparato gubernamental.

9. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley N.º 11200/2024-CR y N.º 11717/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto garantizar la estabilidad laboral de los servidores y trabajadores del sector público frente a procesos de reorganización, fusión, absorción, reorganización o reestructuración administrativa de las entidades estatales, prohibiendo el cese por causales estructurales y asegurando la reasignación efectiva de los trabajadores en condiciones equivalentes, conforme a los principios constitucionales de protección al trabajo y prohibición del despido arbitrario.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de la Ley es evitar la afectación de los derechos laborales adquiridos durante los procesos de reestructuración del Estado, promoviendo la continuidad del vínculo laboral, la igualdad de trato y el respeto a la antigüedad, categoría, remuneración y demás beneficios laborales.

Artículo 3. Prohibición de Cese por Motivos Estructurales

Queda prohibido el cese o despido de trabajadores en el sector público por motivos de fusión, reorganización, absorción o extinción de la entidad empleadora. El cese o despido solo procederá por causa justa, debidamente comprobada mediante procedimiento administrativo disciplinario, con respeto pleno del debido proceso.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 4. Ámbito de Aplicación

La presente ley se aplica a todos los servidores públicos del Gobierno Central, entidades ejecutoras, organismos públicos y programas especiales creados conforme al artículo 38 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, independientemente de su régimen laboral (DL 276, DL 728, DL 1057 u otros regímenes especiales de naturaleza pública), siempre que su vínculo laboral se encuentre vigente al inicio del proceso de reestructuración. Se excluye a los cargos de confianza y de libre designación y remoción.

Artículo 5. Reasignación de Personal

Los trabajadores afectados por procesos de reorganización, absorción o extinción serán reasignados a entidades que asuman funciones similares, bajo las siguientes reglas:

- a) Se respetará el régimen laboral de origen.
- b) No se afectarán la antigüedad, categoría, remuneración ni beneficios laborales.
- c) La reasignación se efectuará en un plazo máximo de 60 días hábiles.
- d) En caso sea necesario, el trabajador recibirá un proceso de capacitación en la entidad receptora por un período de hasta tres (3) meses, sin afectación de su remuneración ni derechos laborales del trabajador.

Artículo 6. Reincorporación de Trabajadores Cesados Indebidamente

Dispóngase la reincorporación de los trabajadores cesados indebidamente por causal presupuestaria o por procesos de extinción, absorción o reorganización de la entidad.

La reincorporación será en una plaza equivalente a la desempeñada y en el régimen laboral general aplicable a la entidad receptora, debiendo ejecutarse en un plazo no mayor de 90 días hábiles desde la presentación de la solicitud correspondiente. La misma disposición se aplica a los casos en los cuales el Tribunal del Servicio Civil (TSC) hubiera declarado indebido el cese.

Artículo 7. Evaluación y Registro de Puestos

Previo a la implementación de cualquier proceso de reestructuración, las entidades receptoras elaborarán un mapeo de puestos y funciones disponibles, el cual será fiscalizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), garantizando los principios de transparencia, progresividad y no regresividad de los derechos laborales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11200/2024-CR Y 11717/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Primera. Exoneración de Restricciones Presupuestarias

Las entidades públicas están facultadas a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para implementar la presente Ley, no estando sujetas a normas de austeridad fiscal ni a limitaciones de plazas registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y Datos de Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

Segunda. Nulidad de Actos Contrarios

Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que contravengan lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. Regularización de Situaciones Previas

Los trabajadores cesados en aplicación del régimen anterior podrán solicitar su reincorporación dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, bajo los alcances establecidos en el artículo 6.

Segunda. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), dictará el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de 90 días calendario, estableciendo los procedimientos para la reasignación, reincorporación y capacitación del personal afectado.

Tercera. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Deróguese el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1057 y todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente Ley.

Lima, setiembre de 2025.