

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 11200-2024 Y OTROS
PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

El dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11200/2024-CR propone garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores del sector público frente a procesos de reorganización, fusión, absorción o reestructuración administrativa de las entidades estatales. Entre las principales disposiciones, se establece la prohibición del cese por motivos estructurales, la reasignación obligatoria del personal en condiciones equivalentes de régimen, antigüedad, categoría y remuneración, así como la reincorporación de trabajadores cesados indebidamente en procesos anteriores. Asimismo, se faculta a las entidades a realizar modificaciones presupuestarias para implementar la norma, sin sujeción a restricciones de disciplina fiscal.

Si bien la propuesta busca proteger los derechos laborales y garantizar continuidad en el vínculo de los servidores públicos, en realidad introduce una estabilidad absoluta que desconoce la finalidad de los procesos de reorganización estatal: optimizar estructuras y asegurar un uso eficiente de los recursos públicos. Con ello se laboraliza indebidamente el empleo público, confundiendo su naturaleza administrativa y priorizando la permanencia individual sobre el interés general. El empleo en el Estado no responde a una lógica de estabilidad personal, sino a la necesidad colectiva y al bien común, que exigen eficiencia, responsabilidad en el gasto y sostenibilidad en la organización pública.

Dictamen	Comentarios	Sugerencia HL
<p>Prohibición de cese y reasignación obligatoria en procesos de reorganización</p> <p>La propuesta establece que, en los procesos de reorganización, fusión, absorción o reestructuración administrativa de entidades estatales, se prohíbe el cese por motivos estructurales y se dispone la reasignación obligatoria del personal en condiciones</p>	<p>Laboralización del empleo público en detrimento de la eficiencia administrativa</p> <p>La propuesta introduce una forma de estabilidad absoluta en el empleo público que desnaturaliza su carácter administrativo y lo aproxima al régimen laboral privado, donde la permanencia individual se coloca como un fin en sí mismo. Esta concepción resulta problemática porque en el ámbito del derecho administrativo lo que debe prevalecer es el bien común y los derechos colectivos, no la estabilidad irrestricta de cada trabajador.</p> <p>El Tribunal Constitucional ha señalado que el interés público equivale al interés general de la comunidad, constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa¹. La Administración, jerárquicamente organizada, está diseñada para garantizar la pronta y eficaz satisfacción de ese interés. Al impedir los ceses por motivos estructurales, la propuesta invierte las prioridades: subordina la</p>	<p>La necesidad pública como límite a la estabilidad absoluta</p> <p>La propuesta configuraría un modelo de estabilidad absoluta que desnaturaliza la esencia del empleo público. Establecer la imposibilidad de ceses en procesos de reorganización implica trasladar al ámbito administrativo reglas propias del régimen laboral privado, centradas en la estabilidad individual, y dejar de lado que el empleo estatal responde a una lógica distinta: la de la necesidad colectiva y el interés general. Esta</p>

¹ Tribunal Constitucional Peruano (2004). Exp. N° 0090-2004-AA/TC.

<p>equivalentes de régimen, antigüedad, categoría y remuneración, con plazos definidos y eventuales capacitaciones.</p>	<p>organización del Estado a la permanencia del trabajador, cuando es el Estado quien debe definir su estructura en función de la necesidad pública.</p> <p>En términos prácticos, esta rigidez significa destinar recursos fiscales —el dinero de todos los peruanos— a sostener puestos redundantes o innecesarios, en lugar de atender servicios esenciales. Supone, incluso, legitimar la idea de que habría que aumentar impuestos para mantener empleos públicos sin justificación funcional. El diseño contradice además el principio de eficiencia administrativa, que obliga a utilizar los medios más adecuados y menos costosos para el cumplimiento de fines estatales. Una administración que mantiene duplicidades de funciones o sobrepoblación carece de eficiencia y economía.</p> <p>Por definición, el Estado no puede sostener funciones similares en paralelo, especialmente en áreas administrativas. Impedir los ceses por reorganización equivale a bloquear la modernización y racionalización del aparato estatal, obligándolo a conservar estructuras ineficientes y costosas. En lugar de priorizar la calidad del gasto y la optimización de recursos, se privilegia la permanencia de individuos en cargos que ya no responden a una necesidad pública.</p> <p>En ese sentido, la propuesta no solo genera un sobre costo fiscal injustificado, sino que también contradice la lógica del interés público, entendido como un principio rector que exige orientar la acción estatal hacia lo que beneficia al conjunto de la comunidad. Al anteponer derechos individuales a esa finalidad, se desnaturaliza el empleo público y se compromete la capacidad del Estado para cumplir sus fines esenciales de manera eficiente, transparente y sostenible.</p>	<p>concepción normativa debilita la potestad del Estado de organizarse en función de sus fines y compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>El Estado tiene el deber de administrar los recursos de todos los peruanos con criterios de eficiencia y responsabilidad. Una norma como la planteada, al prohibir los ceses por motivos estructurales, obliga a mantener puestos aun cuando sean redundantes o innecesarios, generando sobre costos fiscales que desvían fondos de servicios esenciales hacia la preservación de vínculos laborales individuales. En lugar de fortalecer la gestión pública, se perpetúan estructuras burocráticas que restan flexibilidad a la Administración y la hacen más costosa e ineficiente.</p> <p>Lo razonable es rechazar este esquema rígido y avanzar hacia una regulación que proteja frente a ceses arbitrarios, pero que al mismo tiempo permita reorganizaciones debidamente justificadas en función del bien común. Para ello, el Estado debería ofrecer salidas sociales alternativas que acompañen al trabajador en el proceso de transición, como la posibilidad de una jubilación adelantada con apoyo estatal, programas de reconversión y formación profesional para otras actividades, indemnizaciones por la salida definitiva, derecho a postular con preferencia en otras entidades públicas, o la</p>
<p>Reincorporación de trabajadores cesados La propuesta ordena la reincorporación de los trabajadores cesados indebidamente por causal presupuestaria o por procesos de extinción, absorción o reorganización de la entidad.</p>	<p>Riesgos jurídicos y fiscales de la reincorporación automática La disposición genera serias preocupaciones porque abre la posibilidad de reincorporaciones masivas sin un marco de criterios claros. Esto incluye casos ya resueltos administrativa o judicialmente, así como situaciones en las que los trabajadores recibieron compensación. El resultado es un escenario de inseguridad jurídica, en el que se debilita la confianza en las decisiones de la Administración y se afecta la estabilidad del propio sistema.</p>	<p>Lo razonable es rechazar este esquema rígido y avanzar hacia una regulación que proteja frente a ceses arbitrarios, pero que al mismo tiempo permita reorganizaciones debidamente justificadas en función del bien común. Para ello, el Estado debería ofrecer salidas sociales alternativas que acompañen al trabajador en el proceso de transición, como la posibilidad de una jubilación adelantada con apoyo estatal, programas de reconversión y formación profesional para otras actividades, indemnizaciones por la salida definitiva, derecho a postular con preferencia en otras entidades públicas, o la</p>

<p>La reincorporación deberá realizarse en una plaza equivalente a la desempeñada y en el régimen laboral general aplicable a la entidad receptora, ejecutándose 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.</p>	<p>El mandato de reincorporar automáticamente en una plaza equivalente y dentro de un plazo máximo de 90 días hábiles refuerza la rigidez de la medida. Al no establecer condiciones ni criterios diferenciados, se equiparan situaciones muy distintas, desde ceses efectivamente indebidos hasta aquellos que ya contaron con reparación. Incluso la extensión a los casos declarados por el Tribunal del Servicio Civil (TSC), sin prever filtros adicionales, puede generar un doble beneficio, pues trabajadores ya indemnizados podrían reclamar reincorporación nuevamente.</p> <p>En el plano fiscal, la aplicación de esta medida supondría un incremento considerable en las planillas públicas, comprometiendo recursos que deberían destinarse a políticas y servicios prioritarios. Al priorizar la permanencia individual sin considerar su sostenibilidad, se sacrifica el interés general y se vulnera el principio de eficiencia administrativa, que obliga al Estado a emplear los medios más adecuados y menos costosos para cumplir sus fines.</p>	<p>extensión del seguro médico para el trabajador y su familia mientras no encuentre empleo. Estas medidas permitirían equilibrar la necesidad de reorganización con la protección social, sin convertir la permanencia en un derecho absoluto. La supervisión de SERVIR y del MEF es indispensable para asegurar que estas decisiones respondan a criterios técnicos y de sostenibilidad fiscal, evitando que se conviertan en instrumentos discrecionales o en cargas insostenibles para el Estado.</p> <p>En conclusión, el proyecto, tal como está planteado, resulta inviable porque sacrifica la modernización del aparato estatal, fomenta la ineficiencia administrativa y convierte al empleo público en un fin en sí mismo. El interés general exige lo contrario: un Estado que pueda reorganizarse con flexibilidad, optimizar recursos y responder eficazmente a las necesidades de la ciudadanía.</p>
<p>Facultad de modificaciones presupuestarias para implementar la ley</p> <p>La propuesta faculta a las entidades a realizar modificaciones presupuestarias sin sujeción a normas de austeridad ni restricciones de plazas, para implementar la ley.</p>	<p>Flexibilización presupuestaria sin control fiscal</p> <p>La medida plantea un serio riesgo para la disciplina fiscal, pues otorga a cada entidad la posibilidad de modificar su presupuesto y gestionar plazas sin límites ni controles. Esto implica debilitar los mecanismos de transparencia y responsabilidad en el gasto, trasladando al Estado compromisos que pueden ser insostenibles en el tiempo.</p> <p>El manejo del presupuesto público debe permanecer bajo la conducción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es la entidad encargada de velar por el equilibrio macrofiscal y la adecuada asignación de los recursos de los contribuyentes. Permitir que cada organismo administre libremente sus modificaciones presupuestarias rompe esa lógica de control centralizado y uniforme.</p> <p>El efecto práctico de una disposición como esta sería la expansión desordenada de planillas y sobrecostos permanentes, con recursos que deberían destinarse a prioridades nacionales y no a financiar incrementos discrecionales de personal. Se trata, en definitiva, de una regulación que favorece intereses individuales a costa del interés general y que contradice principios básicos de responsabilidad fiscal y eficiencia en la administración del Estado.</p>	