



## **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

### **INFORME DEFENSORIAL N° 088**

#### **“SEGUNDO INFORME SOBRE LA REVISIÓN DE LOS CESES COLECTIVOS IRREGULARES Y DE LAS RENUNCIAS COACCIONADAS ENTRE 1991 – 2000”**

**Lima, diciembre de 2004**

**INFORME DEFENSORIAL N° 088**  
**“SEGUNDO INFORME SOBRE LA REVISIÓN DE LOS CESES COLECTIVOS**  
**IRREGULARES Y DE LAS RENUNCIAS COACCIONADAS ENTRE 1991-2000”**

**ANTECEDENTES.**

El 24 de diciembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución Suprema N° 021-2003-TR, por la cual se dispuso la publicación de la tercera y “última lista” de ex trabajadores a quienes correspondía ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (en adelante RNTCI), y se dio por concluidas las funciones de la Comisión Ejecutiva (en adelante CEj.).

La existencia de un considerable número de recomendaciones no atendidas por el MTPE y el hecho de no haberse acreditado de manera fehaciente la culminación de la tarea de evaluación de las solicitudes pendientes de revisión por parte de la CEj., motivaron que la Defensoría del Pueblo emitiera el Informe Defensorial N° 82 denominado “Revisión de los ceses colectivos irregulares y de las renuncias coaccionadas entre 1991-2000”, aprobado por Resolución Defensorial N° 004-2004/DP publicada el 21 de febrero de 2004 .

En dicho informe se dio cuenta de 3698 quejas que comprendían a un total de 8616 ex trabajadores no incluidos en alguna de las listas, en su mayoría aquellos que manifestaban haber renunciado en las mismas condiciones y bajo los mismos dispositivos de quienes ya habían sido inscritos en el RNTCI, así como aquellos que deseaban conocer los motivos por los que no fueron considerados en los listados publicados.

El informe concluyó en la necesidad de RECOMENDAR al Presidente de la República dejar sin efecto la Resolución Suprema N° 021-2003-TR, a fin de que la CEj. y el MTPE culminaran el proceso de revisión e individualización de ex trabajadores cesados irregularmente.

El 10 de marzo de 2004, se emitió la Resolución Suprema N° 007-2004-TR por la cual se autorizó a la CEj. *“a revisar la tercera lista de trabajadores, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles<sup>1</sup>, con el objeto de corregir los errores materiales y reemplazar a aquellas personas incorporadas que no cumplen los requisitos previstos por la ley”.*

Posteriormente se dictaron algunas otras normas. Es el caso del Decreto Supremo N° 005-2004-TR publicado el 11 de mayo de 2004, que al precisar el numeral 3 del artículo 2° del Reglamento de la Ley N° 27803<sup>2</sup>, estableció que la CEj., al momento de evaluar las

---

<sup>1</sup> Este plazo fue ampliado por cuarenta y cinco (45) días hábiles adicionales mediante la Resolución Suprema N° 010-2004-TR publicada el 22 de abril de 2004

<sup>2</sup> Aprobado por el Decreto Supremo. N° 014-2002-TR

renuncias por coacción, debería tener en cuenta las solicitudes presentadas ante las comisiones especiales creadas por la Ley N° 27487 hasta el 30 de noviembre de 2001. Asimismo, el 22 de julio de 2004 se publicó la Ley N° 28299 por la cual se modificó algunos artículos de la Ley N° 27803, precisando básicamente algunos aspectos referidos al Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios y su ejecución.

Finalmente, el 02 de octubre de 2004 se publicó la Resolución Suprema N° 034-2004-TR, la cual entre otros aspectos, dispuso la publicación *“de la última lista de ex trabajadores, que conforme a las atribuciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Comisión Ejecutiva creada por la Ley N° 27803 deben ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (...)”*

El presente informe da cuenta de las acciones desplegadas por la Defensoría del Pueblo en esta última etapa del proceso de revisión de ceses irregulares y renuncias coaccionadas, abordando los problemas encontrados en el proceso de individualización a cargo del MTPE y de la CEj., especialmente aquellos vinculados con los alcances de la Resolución Suprema N° 007-2004-TR; asimismo, de los efectos jurídicos de la Resolución Suprema N° 034-2004-TR que declaró agotada la vía administrativa y los mecanismos de tutela judicial que tienen los ex trabajadores que consideran irregular su no inclusión en alguno de los listados. Por último, también aborda los problemas, vacíos y deficiencias que afectan la implementación y ejecución del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios.

## **1. PROBLEMAS PRESENTADOS Y RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL PROCESO DE REVISIÓN DISPUESTO POR LA RESOLUCIÓN SUPREMA N° 007-2004-TR.**

### **a) En los alcances e interpretación de la Resolución Suprema N° 007-2004-TR**

Como se ha señalado, mediante la Resolución Suprema N° 007-2004-TR se autorizó a la CEj. a revisar la tercera lista de trabajadores con el objeto de corregir los errores materiales y reemplazar a aquellas personas incorporadas que no cumplieron los requisitos previstos por la ley. De acuerdo al segundo considerando de la citada resolución, esta decisión se adoptó al haberse *“encontrado un significativo número de trabajadores duplicados, con errores en sus nombres y apellidos o que, por diversas razones, han visto controvertida su inclusión”*.

Si bien la Defensoría del Pueblo constató irregularidades en la publicación del tercer listado<sup>3</sup>, el mandato contenido en la citada resolución constituyó un acogimiento parcial de las recomendaciones formuladas mediante la Resolución Defensorial N° 004-2004/DP. En tal sentido, la literalidad de la mencionada resolución suprema que sólo habilitaba a la CEj. para

---

<sup>3</sup> En el Informe Defensorial N° 82 se da cuenta de algunas deficiencias de forma y contenido en el tercer listado, relacionados con la duplicidad de registros, la insuficiencia de datos que permitieran la identificación plena del ex trabajador o ex trabajadora inscrita, así como con la individualización efectuada por órgano no competente.

revisar el tercer listado -obviando que parte del mismo correspondía a la tarea de individualización a cargo del MTPE- y sólo permitía el reemplazo de los trabajadores que resultaran excluidos, establecía un marco limitado para atender los problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo.

En efecto, pese a que el MTPE asumió en la práctica la revisión de la tercera lista que correspondía a su competencia<sup>4</sup>, las entidades integrantes de la CEj. -con excepción de la Defensoría del Pueblo-, asumieron que la finalidad de la revisión era sólo reemplazar a aquellas personas incorporadas que no cumplían con los requisitos previstos por la ley<sup>5</sup>.

Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo recordó al MTPE que la tarea de individualización le había sido impuesta por la propia Ley N° 27803, la misma que se mantenía vigente, resaltando que los efectos de las diversas resoluciones supremas ni podían modificar ni mucho menos superponerse al mandato legalmente establecido<sup>6</sup>.

Congruente con los citados argumentos y en función de los defectos advertidos en la conclusión del trabajo de la CEj. en diciembre de 2003, la Defensoría del Pueblo sostuvo, desde la reinstalación de la citada comisión, que su labor debía dirigirse a la culminación de la revisión de los casos a ella presentados, independientemente de que el número de trabajadores con derecho a ser inscritos en el RNTCI resultara mayor al número de ex trabajadores excluidos con motivo de la revisión del tercer listado<sup>7</sup>.

Pese a las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo, tanto el MTPE – mediante Oficio N° 386-2004-MTPE/DVMT de fecha 17 de setiembre de 2004 - como las demás entidades integrantes de la CEj. consideraron que con la publicación de la Resolución Suprema N° 021-2003-TR se había concluido la identificación de todos los ceses irregulares,

---

<sup>4</sup> En la tercera sesión de la reinstalada CEj., se precisó que la totalidad de la tercera lista debía ser revisada por la CEj. y por el Ministerio de Trabajo de acuerdo a las competencias establecidas por la Ley N° 27803. Esta decisión fue ratificada por el Viceministro de Trabajo mediante el Oficio N° 340-2004-MTPE/DVMT de fecha 05 de agosto de 2004.

<sup>5</sup> Esta posición fue expresada por el Viceministro de Trabajo en el Oficio N° 340-2004-MTPE/DVMT, en el cual inclusive señaló que para el caso de las personas no inscritas en RNTCI y que contaban con pronunciamiento favorable de las comisiones especiales y Multisectorial, las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo se atenderían sobre la base de las exclusiones realizadas como producto de la revisión del tercer listado. Esta posición fue ratificada por el Ministro de Trabajo en el Oficio N° 810-2004-MTPE/DM. En el caso de las entidades integrantes de la CEj., esta posición se evidenció en la décimo segunda sesión en la cual al aprobarse la analogía como criterio de inclusión, se aprobó también que la Sub Comisión de Trabajo debía “(...) presentar un universo de casos que permitan cumplir con la función encomendada por la Resolución Suprema N° 007-2004-TR”.

<sup>6</sup> Mediante Oficio DP-2004-402 de fecha 24 de agosto de 2004.

<sup>7</sup> En la primera sesión la representante de la Defensoría del Pueblo recordó que la labor de la comisión no había concluido con la emisión de la Resolución Suprema N° 021-2003-TR, no sólo por no ser el medio legal idóneo, sino porque se encontraba pendiente la presentación del informe que acreditara la revisión de todos los casos. Asimismo, en la sesión décimo segunda, luego que el MTPE propusiera como criterio de inclusión la aplicación de la analogía, la Defensoría del Pueblo sostuvo que esta propuesta no resolvía el problema de la definición respecto al mecanismo para determinar el modo y orden de prelación en que deberían ser revisados los expedientes, resaltando que aún no existía información cierta sobre cuántos y cuáles habían sido revisados y los se encontraban pendientes. En consecuencia, expresó la necesidad de la finalización de la tarea de la CEj. en los términos establecidos por la Ley N° 27803, garantizando, así, que se culmine con la revisión de los expedientes aún pendientes.

situación por la cual su tarea se limitaba al cumplimiento de la Resolución Suprema N° 007-2004-TR<sup>8</sup>.

El 23 de setiembre de 2004, la Defensoría del Pueblo emitió el Oficio DP-2004-445 expresando su desacuerdo con la lectura que se pretendía dar a la Resolución Suprema N° 007-2004-TR, precisando que se sentía vinculada al mandato establecido en la Ley N° 27803 y sus normas modificatorias y complementarias. Respecto a los efectos que se atribuía a la Resolución Suprema N° 021-2003-TR, señaló que la denominación “último listado” fue una decisión del Poder Ejecutivo y no del pleno de la Comisión Ejecutiva, tal como se demostraba en el Acta de la sesión llevada a cabo el 23 de diciembre de 2003, así como en el Informe Defensorial N° 82, aprobado por Resolución Defensorial N° 004-2004/DP.

#### **b) En las funciones asignadas al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**

- **Individualización de los ex trabajadores cesados en las empresas sometidas a procesos de privatización.**

De la información proporcionada por el MTPE en el Oficio N° 340-2004-MTPE/DVMT, la revisión de los ex trabajadores incluidos en el tercer listado por haber sido cesados irregularmente en las empresas privatizadas, se llevó a cabo tomando como base la relación de ex trabajadores contenida en el Informe Final de la Comisión Especial constituida por la Ley N° 27452<sup>9</sup>.

En función del mencionado criterio, el MTPE había advertido un considerable número de ex trabajadores identificados por la referida comisión especial que no había sido incluido en los listados publicados, situación que ya nuestra institución había constatado y dado cuenta en el Informe Defensorial N° 82<sup>10</sup>.

Sin embargo, con la finalidad de evitar la exclusión de ex trabajadores que no se encontraban en la relación de la citada comisión, la Defensoría del Pueblo consideró necesario recordar al MTPE las observaciones que oportunamente efectuara sobre el empleo exclusivo de dicho criterio, así como los compromisos asumidos anteriormente por el propio ministerio en base a tales observaciones.

Así, se recordó que con Oficio DP-2003-529 de fecha 27 de agosto de 2003, la Defensoría del Pueblo había recomendado al MTPE asumir la individualización de un número importante de casos que no fueron evaluados por la Comisión Especial debido a

---

<sup>8</sup> En el caso de la CEJ., dicha posición fue ratificada en la vigésimo segunda sesión.

<sup>9</sup> Este criterio fue expuesto por el Dr. Walter Zúñiga Villegas en la reunión de coordinación sostenida con funcionarios de nuestra institución, y ratificado por el Viceministro de Trabajo mediante el Oficio N° 340-2004-MTPE/DVMT.

<sup>10</sup> En el citado informe se da cuenta de casos (PETROMAR, CERPER, ENCI, entre otros) que se identificaron antes de la publicación de la tercera lista y de las recomendaciones que la Defensoría del Pueblo realizó al MTPE, sin que la situación irregular se corrigiera en la publicación del tercer listado publicado en diciembre de 2003.

la falta de información y a la existencia de procesos judiciales en trámite<sup>11</sup>, e incluso debido a los propios criterios que ésta adoptó para determinar la irregularidad de los procedimientos de ceses colectivos<sup>12</sup>.

Asimismo, se recordó que atendiendo la citada recomendación, el MTPE mediante Oficio N° 1340-2003-MTPE/DVMT, informó a la Defensoría del Pueblo que se estaba realizando una nueva revisión del Informe Final de la Comisión Especial, para lo cual se había requerido a las diversas Direcciones Regionales de Trabajo copia de los expedientes administrativos que originaron los ceses colectivos<sup>13</sup>.

No obstante ello, a través del Oficio N° 386-2004-MTPE/DVMT, de fecha 17 de setiembre de 2004, el Viceministro de Trabajo comunicó a nuestra institución que, sin perjuicio de que las recomendaciones efectuadas resultaran atendibles, la labor de individualización encargada al MTPE se circunscribía a la Ley N° 27803 y, por ende, al Informe Final de la Comisión Especial, no siendo de su competencia modificar los criterios establecidos por dicha comisión<sup>14</sup>.

Ante la negativa expresada para acoger la referida recomendación, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente sugerir al MTPE proponer alternativas que permitieran superar las omisiones y errores cometidos por la Comisión Especial, garantizando con ello el resarcimiento efectivo del universo de trabajadores cuyos derechos laborales fueron vulnerados<sup>15</sup>; sin obtener respuesta al respecto.

- **Individualización de ex trabajadores del sector público y de los gobiernos locales.**

De la información proporcionada por el MTPE en el Oficio N° 340-2004-MTPE/DVMT, la revisión de los casos de los ex trabajadores incluidos en el tercer listado por haber sido cesados irregularmente en el sector público, se realizó atendiendo a los informes de reevaluación emitidos por las entidades, según lo dispuesto por la Comisión Multisectorial. Sin embargo, uno de los principales problemas para cumplir esta tarea derivaba de las dificultades que enfrentaba la nueva gestión para ubicar tales informes.

Se informó además de las medidas adoptadas para ubicar los citados documentos, consistentes tanto en remitir oficios a las entidades involucradas a fin que remitiesen

---

<sup>11</sup> En el citado oficio se detallan las empresas respecto a las cuales la Comisión omitió pronunciarse por las razones citadas.

<sup>12</sup> Es el caso de ex trabajadores cuyo vínculo laboral se extinguió a través de un procedimiento de cese colectivo sustentado en el Decreto Legislativo N° 728, pero cuyo trámite no se sujetó a lo dispuesto por dicha norma, según lo constatado por la propia Comisión Especial.

<sup>13</sup> La respuesta favorable a la recomendación efectuada por la Defensoría del Pueblo fue destacada en las conclusiones del Informe Defensorial N° 82

<sup>14</sup> La negativa expresada por el MTPE explica la exclusión de ex trabajadores del Banco Hipotecario, Banco Popular, COPES, entre otros, por tratarse de entidades que no contaban con pronunciamiento de la Comisión Especial.

<sup>15</sup> Mediante Oficio DP-2004-445 de fecha 23 de setiembre de 2004.

copia de los mismos, como en la elaboración de un inventario general de toda la documentación de ceses colectivos (expedientes, informes y documentación en general).

Con la finalidad de contribuir con la superación de las dificultades descritas, la Defensoría del Pueblo remitió, mediante Oficio DP-2004-449 de fecha 27 de setiembre de 2004, diversa documentación relacionada con los casos advertidos con ocasión de las solicitudes y quejas presentadas, proporcionando así un listado de ex trabajadores no individualizados, la entidad en la cual cesó, el informe en el que se encontraban comprendidos (Comisión Especial, Multisectorial, o reevaluaciones) y el número de oficio mediante el cual la Defensoría del Pueblo formuló la recomendación respectiva.

Pese a ello, las dificultades señaladas han incidido en el criterio utilizado por el MTPE para excluir a ex trabajadores de diversas entidades del listado publicado en diciembre de 2003<sup>16</sup>.

Respecto a la elaboración del citado inventario, la Defensoría del Pueblo consideró que se trataba de una medida necesaria que contribuiría a la transparencia del proceso y garantizaría la motivada inclusión –y exclusión- de los ex trabajadores, efectuando una visita de inspección a fin de constatar los avances de dicha tarea<sup>17</sup>. Sin embargo, a la fecha de cierre del presente informe, el inventario aún no ha sido concluido.

#### **d) En la funciones asignadas a la Comisión Ejecutiva.**

Si bien las diversas decisiones adoptadas por la CEj. se encuentran detalladas en las actas suscritas en cada una de las sesiones, resulta pertinente detallar algunas cuestiones planteadas por la Defensoría del Pueblo:

- **La ilegalidad del artículo 2.3. del Reglamento aprobado por Decreto Supremo 014-2002-TR y precisado por el Decreto Supremo N° 005-2004-TR**

Pese a que la Ley N° 27803 estableció que la CEj. debía analizar los documentos probatorios que presentaron los ex trabajadores a fin de determinar si existió o no coacción en la manifestación de su voluntad, el artículo 2.3 del Reglamento incorporó un requisito no previsto en la ley al señalar que para la revisión de estos casos debían

---

<sup>16</sup> Es el caso, por ejemplo, de cincuenta y seis (56) ex trabajadores de las municipalidades de Lima, San Miguel, Lince, Surco, Miraflores y Paucarpata.

<sup>17</sup> En la visita realizada el 30 de setiembre de 2004, se verificaron los avances en el archivo de los expedientes y se efectuaron algunas pruebas al sistema de información a fin de verificar la verosimilitud de diversas quejas presentadas por supuesta pérdida de expedientes - de ex trabajadores de SEDAPAL, de la Municipalidad de Lima, del Banco de la Nación, entre otros-. De la verificación efectuada, se constató que casi a la totalidad de los expedientes se les había asignado un código alfanumérico a fin de permitir su rápida ubicación en el archivo.

*“entenderse incluidos únicamente a los ex trabajadores que oportunamente presentaron solicitudes de revisión de cese al amparo de las Leyes N° 27487 y 27452”*. En función de este nuevo requisito se estableció como condición haber presentado una solicitud hasta el 23 de julio de 2001.

Esta exigencia fue materia de análisis por parte de la Defensoría del Pueblo que opinó por su ilegalidad, recomendando al MTPE la derogación de la citada norma reglamentaria y a la CEj. su inaplicación<sup>18</sup>. No obstante ello, ninguna de tales recomendaciones fue acogida.

Mediante Decreto Supremo N° 005-2004-TR se amplió el plazo establecido por el Decreto Supremo N° 014-2002-TR, precisando que sólo se debía tener en cuenta aquellos casos cuyas solicitudes fueron presentadas ante las comisiones especiales creadas por la Ley N° 27487 hasta el 30 de noviembre de 2001.

En la línea de lo opinado anteriormente, la Defensoría del Pueblo consideró innecesaria la emisión de dicho dispositivo puesto que se persistía en la intención de restringir ilegalmente los derechos de los ex trabajadores.

De allí que, por considerar que no regía exigencia alguna que condicionara la revisión de estos casos a cargo de la CEj., la Defensoría del Pueblo votó en contra de la exclusión de los ex trabajadores incluidos en el tercer listado que no contaban con la solicitud que acreditara su presentación ante la comisión especial dentro del plazo establecido por la referida norma reglamentaria<sup>19</sup>.

- **La particular situación de los ex trabajadores del Banco Central de Reserva- BCR**

En la vigésima sesión de la Comisión Ejecutiva reinstalada se excluyó a ochenta y cinco (85) ex trabajadores del BCR, por considerar que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2123-2003-AC/TC, determinaba tal exclusión.

---

<sup>18</sup> En el Informe Defensorial 82 se detallan las consideraciones por las cuales la defensoría del Pueblo consideró ilegal tal exigencia., siendo necesario recordar que:

- Salvo el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 6° referido a la presentación de las solicitudes ante la Comisión Ejecutiva, la Ley N° 27803 no estableció ninguna exigencia adicional a estos efectos, ni mucho menos requisitos formales como acreditar haber presentado solicitudes ante la Comisión Especial N° 27452 o ante las comisiones especiales a las que se refiere la Ley N° 27487.
- El ámbito de aplicación de las leyes N° 27452 y N° 27487 sólo estuvo referido a los casos de ceses colectivos irregulares y no incluía el supuesto de renunciadas coaccionadas, de ahí que la Comisión Especial y la Comisión Multisectorial excluyeran estos casos.
- La exigencia establecida en el artículo 2.3 del Decreto Supremo N° 014-2002-TR no sólo contraviene los artículos 1°, 5.1 y 9.2 de la Ley N° 27803, que no exige tal requisito limitativo, sino además es carente de razonabilidad, toda vez que las personas que fueron coaccionadas para renunciar nunca estuvieron en el ámbito de competencia de las leyes N° 27452 y N° 27487.

<sup>19</sup> En la sesión undécima de la Comisión Ejecutiva reinstalada, la representante de la Defensoría del Pueblo señaló que en los casos de renunciadas por coacción, la solicitud al 30 de noviembre de 2001 no resulta exigible.

El voto en contra de dicha exclusión fue expuesto en la dicha sesión por la representante de la Defensoría del Pueblo y posteriormente reiterado mediante Oficio DP-2004-464 de fecha 30 de setiembre de 2004. En dicho documento se recordó que nuestra institución advirtió oportunamente que la situación de tales ex trabajadores se encontraban dentro de los alcances de la Ley N° 27803, señalando que podían quedar excluidos por una interpretación rígida o meramente literal de dicha norma<sup>20</sup>.

De otro lado, en el citado documento se expusieron las razones por las cuales a juicio de la Defensoría del Pueblo no existía en la aludida sentencia del Tribunal Constitucional, motivo alguno que justificara la exclusión de dichos ex trabajadores<sup>21</sup>.

- **La falta de precisión en los criterios de inclusión**

En la sesión de fecha 28 de junio de 2004, el MTPE propuso como criterio para la tarea de “inclusión” de ex trabajadores, el de la “analogía”. Es decir, la utilización de los fundamentos aprobados anteriormente por la Comisión Ejecutiva para la definición de la coacción en los expedientes que se revisaran.

Ante esta propuesta, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por cuanto ella no resolvía el problema de definición del modo y orden de prelación en que serían revisados los expedientes, asegurándose con ello la culminación de dicho proceso por parte de la CEj.<sup>22</sup>.

Cabe señalar que en la sesión anterior, del 22 de junio de 2004, la Defensoría del Pueblo requirió la necesidad de conocerse previamente el número de expedientes pendientes de revisión, solicitud que fue denegada en votación.

Para la Defensoría del Pueblo, el objetivo de la determinación de criterios se constituía en el mecanismo por el cual la Comisión Ejecutiva, cumpliendo con el mandato de la Ley N° 27803, podía culminar con su tarea, corrigiendo en la práctica las consecuencias negativas de la Resolución Suprema N° 021-2003-TR.

---

<sup>20</sup> En el Oficio DP-2003-529 se sostuvo que el marco en que fueron cesados correspondía a procesos de reorganización autorizados por decisiones de la máxima autoridad de organismos autónomos, como el BCR; sugiriéndose a la CEj. extender – partiendo de una interpretación teleológica sobre su ámbito de competencia- su campo de estudio a las renunciaciones producidas como consecuencia de actos administrativos de alcance general o decisiones del Titular de una entidad con autonomía funcional, toda vez que tales actos habían producido efectos generales análogos a los de una norma legal expresa.

<sup>21</sup> Si bien la sentencia excluía la posibilidad de revisar casos de ceses colectivos producidos en el BCR – por cuanto el Tribunal declaró no haber advertido la existencia de medio probatorio alguno ni de norma legal expresa que demostrara su ocurrencia-, ello no impedía para efecto de la revisión de los casos de renunciaciones coaccionadas, considerar al Acuerdo de Directorio como una norma legal expresa o con efectos análogos a ésta.

<sup>22</sup> A esa fecha no se conocía aún el total de expedientes ya revisados por las subcomisiones anteriores ni los expedientes pendientes de revisión. Por tal motivo, propuso la revisión de los 3,000 excluidos por el MTPE, las solicitudes de reconsideración de ex trabajadores que manifestaban haber comunicado bajo las mismas consideraciones que otros considerados en las listas, así como la relación alcanzada por la Defensoría del Pueblo en la undécima sesión de la CEj. reinstalada.

- **La necesidad de elaborar un informe final**

Desde la reinstalación de la CEj., nuestra institución recordó el compromiso asumido por el MTPE para la presentación de un informe final que diera cuenta de la revisión de la totalidad de los casos presentados a esta comisión, insistiendo en la recomendación de su elaboración, por considerarlo el mecanismo idóneo para sustentar la conclusión de la labor encomendada a la comisión por la Ley N° 27803<sup>23</sup>. Sin embargo, tal recomendación no fue atendida.

- **La convocatoria a la última sesión de la Comisión Ejecutiva**

Mediante oficio N° 386-2004-MTPE/DVMT, el Viceministro de Trabajo comunicó a la Defensoría del Pueblo la convocatoria a la sesión de la Comisión Ejecutiva a realizarse el día 24 de setiembre. Según el Oficio Múltiple N° 037-2004-MTPE/DVMT remitido a los miembros de las centrales sindicales, la citada reunión tenía como finalidad concluir con el proceso de revisión del tercer listado.

El mismo día de recepción de dicha comunicación, a través del Oficio DP-2004-445 la Defensoría del Pueblo había comunicado al MTPE la suspensión de su participación, por considerar que la continuidad o culminación de la labor de la CEj. se encontraba supeditada al resultado del inventario que se venía elaborando y al estado del proceso de revisión de las solicitudes presentadas por los ex trabajadores cesados. En tal sentido, solicitó que las futuras convocatorias se realizarán una vez obtenida tal información.

Si bien el 27 de setiembre, el Ministro de Trabajo informó que se venía culminando el Inventario General de Expedientes, teniendo previsto que a fines de octubre ya se tendría organizada la información correspondiente<sup>24</sup>, mediante Oficio DP-2004-457 la Defensoría del Pueblo reiteró su posición.

No obstante lo expuesto, la CEj. sesionó el 28 de setiembre contando sólo con la participación de los representantes de los diversos sectores del Poder Ejecutivo<sup>25</sup>, aprobando la lista de los ex trabajadores excluidos e incluidos, así como la culminación de las funciones de la CEj.

#### **e) En el listado publicado por Resolución Suprema N° 034-2004-TR.**

Sin perjuicio de los comentarios a los alcances y efectos de la Resolución Suprema N° 034-2004-TR que se formulan en el capítulo siguiente, conviene destacar algunos aspectos de la

---

<sup>23</sup> Tal recomendación se efectuó en la reunión de reinstalación de la CEj. y fue reiterada en las sesiones décimo primera y décimo segunda.

<sup>24</sup> Mediante Oficio N° 810-2004-MTPE/DM

<sup>25</sup> Según acta de la vigésima segunda sesión asistieron los representantes del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros

citada resolución, así como dar cuenta de las quejas recibidas por nuestra institución con posterioridad a su publicación:

- **Falta de publicidad de los fundamentos de las exclusiones e inclusiones realizadas por el MTPE y de las actas de la CEj.**

En el listado publicado por la Resolución Suprema N° 034-2004-TR, 3224 registros corresponden a ex trabajadores de empresas sometidas a procesos de privatización así como de entidades públicas y gobiernos locales.

Considerando que para la confección del citado listado, el MTPE habría excluido a algunos ex trabajadores considerados en el listado publicado en diciembre de 2003 e incluido en su lugar a otros; la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio DP-2004-476 emitido el 04 de octubre de 2004, solicitó al MTPE información que sustentara cada una de las exclusiones e inclusiones efectuadas.

Con relación a los casos de ex trabajadores de empresas sometidas a procesos de privatización, se solicitó información acerca de si se había cumplido con publicar la relación de la totalidad de ex trabajadores individualizados por la Comisión Especial creada en virtud de la Ley N° 27452. Para los casos de los ex trabajadores cesados en entidades públicas y gobiernos locales, se solicitó un informe detallado de las entidades y municipalidades que cumplieron o no con remitir al MTPE la información a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 8° de la Ley N° 27803.

A efectos de asegurar la amplia difusión y transparencia del proceso de individualización a cargo del MTPE, en el citado oficio la Defensoría del Pueblo le recomendó publicar la citada información en su portal institucional. Hasta la fecha el MTPE no ha cumplido con proporcionar la información solicitada ni se ha constatado que nuestra recomendación ha sido atendida.

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo ha insistido reiteradamente en la necesidad de actualizar la información contenida en el portal del MTPE relacionada con las actas suscritas en las veintidós sesiones de la CEj. reinstalada<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Si bien en la séptima sesión de la CEj. llevada a cabo el 15 de abril de 2004, a propuesta de la Defensoría del Pueblo se acordó la publicación de sus actas, así como de sus respectivos informes en el portal institucional del MTPE, tal acuerdo no se cumplió cabalmente, toda vez que durante el tiempo en que se revisó la tercera lista, sólo fueron publicadas las seis primeras actas, no habiéndose publicado las actas restantes, no obstante a las coordinaciones efectuadas con dicha entidad para tal finalidad. A la fecha de cierre del presente informe, la información contenida en el portal del MTPE sólo da cuenta de las actas suscritas en las primeras seis sesiones de la CEj. reinstalada.

- **Atención de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo**

El listado publicado mediante la Resolución Suprema N° 034-2004-TR permite advertir que las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 82, relacionadas con los defectos de forma<sup>27</sup> han sido debidamente atendidas.

Respecto a las recomendaciones efectuadas para la inclusión de ex trabajadores que contaban con opinión favorable de sus respectivas comisiones o entidades, cabe señalar que de la relación de 1096 personas que nuestra institución alcanzó al MTPE, 741 fueron incluidas en el tercer listado<sup>28</sup>, faltando la inscripción en el RNTCI de 355 ex trabajadores<sup>29</sup>.

- **Quejas recibidas**

**CUADRO DE QUEJAS PRESENTADAS ANTE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO CON POSTERIORIDAD A LA PUBLICACIÓN DE LA TERCERA LISTA DE BENEFICIARIOS**

SUPUESTO	N° DE QUEJAS
Omisión en la individualización de los ex trabajadores de empresas del Estado con pronunciamiento favorable de la Comisión Especial (Ley N° 27452)	278
Omisión en la individualización de ex trabajadores de entidades públicas y gobiernos locales con pronunciamiento favorable de las entidades a las que pertenecieron	189
Omisión en la individualización de ex trabajadores de entidades públicas y gobiernos locales con pronunciamiento favorable de la Comisión Multisectorial	332
Omisión en la revisión o individualización de ex trabajadores que manifiestan haber renunciado en las mismas condiciones y bajo los mismos dispositivos de aquellos cuyos nombres han sido ya	7455

<sup>27</sup> Estas deficiencias estuvieron referidas a la duplicidad de registros, la falta de orden en la elaboración de la lista, la insuficiencia de datos que permitieran la identificación plena del ex trabajador o ex trabajadora inscrita, y la modalidad de extinción del vínculo laboral

<sup>28</sup> Correspondientes, entre otros, a los casos de CTAR Ica, CERPER, ENCI, Sociedad PARAMONGA S.A., PETROMAR, Ministerio de Educación.

<sup>29</sup> A manera de ejemplo podemos citar el caso de los ex trabajadores del CTAR Huancavelica, COOPOP, Poder Judicial, ENAFER, SUNARP, Congreso de la República, CTAR Cusco, CTAR Junín, CTAR Madre de Dios, CTAR Pasco, PROMUDEH, CTAR La Libertad, CTAR Piura, CTAR Tumbes, CTAR Junín y otros de Sociedad PARAMONGA y CERPER.

incluidos en las listas publicadas	
Omisión en la individualización de ex trabajadores cuyos expedientes no fueron revisados por las comisiones especiales	144
Denuncias por irregularidades en la actuación de las centrales sindicales	130
Recursos impugnativos	648
Solicitudes de información no atendidas	84
Casos no presentados a la Comisión Ejecutiva dentro del plazo	109
Supuestos de extinción del vínculo laboral fuera del ámbito de la Ley N° 27803	226
Casos no presentados a las Comisiones Especiales	23
Ex trabajadores que manifiestan haber cesado en las mismas condiciones y bajo los mismos dispositivos de aquellos cuyos nombres han sido incluidos en las listas publicadas	3293
<b>TOTAL</b>	<b>12911</b>

## **2. LA RESOLUCIÓN SUPREMA N° 034-2004-TR Y SU AFECTACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO**

La Resolución Suprema N° 034-2004-TR, publicada el 2 de octubre de 2004, artículo 1°, dispuso la publicación de la "última" lista de ex trabajadores que, conforme a las atribuciones del MTPE y de la CEj. creada por la Ley N° 27803, deben ser inscritos en el RNTCI.

En primer lugar, corresponde analizar la naturaleza jurídica de la resolución suprema para luego verificar su legalidad.

El artículo 4° de la Ley N° 27803 creó el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente –RNTCI-, como parte del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios –

PEAB- para la incorporación de los ex trabajadores comprendidos en los alcances del artículo 1° de la misma norma<sup>30</sup>.

Los ex trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley N° 27803, debidamente inscritos en el Registro, tienen el derecho a optar alternativa y excluyentemente, según el artículo 3° de la misma norma, entre los siguientes beneficios: (1) Reincorporación o reubicación laboral; (2) Jubilación Adelantada; (3) Compensación Económica; (4) Capacitación y Reconversión Laboral.

De tal suerte, que de la evaluación y consecuente inclusión en el Registro, a cargo de la CEj. y del MTPE, dependerá si un ex trabajador puede resultar beneficiado o no con alguna de las opciones que presenta el artículo 3° de la Ley N° 27803.

En efecto, de la lectura de los artículos 6°, 8° y 19° de la Ley N° 27803, así como del artículo 11° de su Reglamento, se puede advertir que la obligación de remitir los listados de los ex trabajadores, sean los correspondientes al proceso de revisión de ceses en empresas públicas realizado por la Comisión Especial creada por la Ley N° 27452, sea en los procesos de revisión de los procedimientos de reorganización de personal producidos bajo el amparo de la Ley N° 26093 –y realizados por las Comisiones Especiales que debían conformarse según la Ley N° 27487–, recae en el MTPE, en primer término, y en la CEj., en segundo, tratándose de la relación de ex trabajadores afectados por renunciaciones producidas bajo coacción.

Ahora bien, en términos formales, y de conformidad con el artículo 12° del Decreto Supremo N° 014-2002-TR, el RNTCI, era la entidad que debía publicar en el diario oficial la relación de ex trabajadores comprendidos en el ámbito del artículo 1° de la Ley N° 27803. No obstante, en los hechos, fueron el MTPE y el Presidente de la República, a través de dos Resoluciones Ministeriales y una Suprema, quienes dispusieron la publicación de las listas de ex trabajadores que debían ser inscritos en el RNTCI.

Por lo tanto, es este mismo acto material el que a juicio de la Defensoría del Pueblo puede ser calificado como acto administrativo, en correspondencia al concepto adoptado por la Ley N° 27444, en su artículo 1°.

---

<sup>30</sup> Artículo 1°.- Ámbito de Aplicación

La presente Ley es de aplicación únicamente a los ex trabajadores cesados mediante procedimientos de ceses colectivos llevados a cabo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo en el marco del proceso de promoción de la inversión privada, y que conforme a lo establecido por la Comisión Especial creada por Ley N° 27452 han sido considerados irregulares, y a los ex trabajadores cuyos ceses colectivos en el Sector Público y Gobiernos Locales han sido considerados igualmente irregulares en función a los parámetros determinados por la Comisión Multisectorial creada por la Ley N° 27586.

De igual forma es aplicable a los ex trabajadores que mediante coacción fueron obligados a renunciar en el marco del referido proceso de promoción de la inversión privada o dentro del marco de los ceses colectivos de personal al amparo del Decreto Ley N° 26093 o procesos de reorganización a que se refiere el Artículo 3° de la Ley N° 27487, según lo determinado por la CEj. a que se hace referencia en el Artículo 5° de la presente Ley.

En efecto, son las Resoluciones Ministeriales y Suprema, los actos administrativos mediante los cuales el MTPE y el Presidente de la República, publicitan, o mejor dicho, formalizan el acto [declaración] emanado de la CEj., en el marco de las atribuciones que le fueron conferidas en la Ley N° 27803, sobre la calificación de las solicitudes de revisión de cese presentadas por ex trabajadores del sector público, gobiernos locales, y empresas públicas.

En tal virtud, la inclusión del nombre de un ex trabajador en esa lista, o su exclusión de la misma, producirá un efecto jurídico directo sobre el interés o el derecho que aquél tiene, respecto a los beneficios ofrecidos por el artículo 3° de la Ley N° 27803. De esta manera la naturaleza jurídica de la resolución suprema analizada es la de un acto administrativo y como tal su producción debe cumplir con los requisitos y garantías del procedimiento administrativo, análisis que abordamos a continuación.

El artículo 3° de dicha Resolución, considera agotada la vía administrativa<sup>31</sup> por tratarse de la revisión de la publicación de un listado de trabajadores beneficiarios de una Ley que estableció beneficios excepcionales y del procedimiento de calificación para acceder a ellos. El segundo párrafo del artículo citado, extiende esta situación a las publicaciones de las otras listas, efectuadas mediante Resoluciones Ministeriales N°s. 347-2002-TR, 059-2003-TR y Resolución Suprema N° 021-2003-TR.

Uno de los principios que informa al procedimiento administrativo es el de debido procedimiento<sup>32</sup> el cual incluye el derecho de todo administrado a exponer sus argumentos – que incluye el derecho a formular pretensiones, defensas y contradecir los actos de la administración-, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Si bien un procedimiento administrativo puede llegar a su fin por resolución que así lo declare, de conformidad con el artículo 186.2 de la LPAG ello está sujeto a la existencia de causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo. Así, entendemos que la labor de la CEj. nunca ha podido verse perjudicada por causa ajena, dado que su existencia está determinada por el análisis del total de los documentos probatorios presentados por los ex trabajadores, a fin de acreditar su condición de sujeto beneficiado, según los términos del artículo 1° de la Ley N° 27803

<sup>32</sup> Artículo IV numeral 1.2 del Título Preliminar de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General –LPAG- recoge este principio señalando “1.2 Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del derecho administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

<sup>33</sup> El Tribunal Constitucional ya ha sentado el criterio por el cual considera al debido procedimiento administrativo como derivado del derecho al debido proceso. Así, el TC ha señalado en el Fundamento Jurídico 12 de su sentencia expedida en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, sobre acción de amparo, lo siguiente: “(...) es doctrina consolidada de este Colegiado que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (la que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana.” (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). Y es que, sostiene la Corte Interamericana, en doctrina que hace suya este Tribunal Constitucional, “si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de

Bajo este marco, la Defensoría del Pueblo considera que la Resolución Suprema N° 034-2004-TR afecta el debido procedimiento por la ausencia de una decisión motivada y fundada en derecho; lo cual a su vez afecta el derecho de contradicción en tanto impide que el ciudadano pueda impugnar una resolución denegatoria, cuyos fundamentos desconoce.

En efecto, el agotamiento de la vía administrativa debe ser una condición que se verifique como consecuencia de un procedimiento regular, previsto de las garantías necesarias que culmine con pronunciamiento sobre el fondo del asunto<sup>34</sup>, esto es, para el caso concreto, el reconocimiento o no en la persona del ex trabajador del supuesto de hecho previsto en el artículo 1° de la Ley N° 27803 para acceder a los beneficios extraordinarios que ella prevé. Al respecto consideramos que era imprescindible que la administración señale de manera expresa cuáles fueron los criterios que determinaban la exclusión o inclusión de los ex trabajadores en la tercera lista.

Conforme a ello, la Defensoría del Pueblo considera que la Resolución Suprema N° 034-2004-TR, en tanto acto de la administración pública<sup>35</sup>, es susceptible de ser cuestionada ante el Poder Judicial a través de un proceso de amparo, y en su caso, a través de un proceso contencioso administrativo. Estas vías corresponderían, principalmente, a aquellos ex trabajadores que fueron evaluados por el supuesto de la renuncia coaccionada.

Para el caso de los ex trabajadores que fueron ya individualizados por las Comisiones Especiales creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27487, y no incluidos en los listados finales, encontramos en la acción de cumplimiento el proceso constitucional idóneo para satisfacer su pretensión material.

### **3. PRINCIPALES PROBLEMAS, DEFICIENCIAS Y VACÍOS DETECTADOS EN LA EJECUCIÓN Y DESARROLLO DEL PEAB.-**

#### **a) Del beneficio de reincorporación o reubicación laboral y la reserva de plazas.-**

---

*acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos."(párrafo 69). "(...) Cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas." (Párrafo 71) [La Corte ha insistido en estos postulados en los Casos Baena Ricardo, del 2 de febrero de 2001 (Párrafos 124-127), e Ivcher Bronstein, del 6 de febrero de 2001 (Párrafo 105)]. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia tienen los derechos de defensa y de prohibición de ser sancionado dos veces por el mismo hecho.*

<sup>34</sup> En esta línea, entendemos que no se ha cumplido con el contenido material de toda resolución que pone fin al procedimiento, cual es el cumplimiento total de los requisitos que dan validez a los actos administrativos conforme a los artículos 3° y 87° de la Ley No. 27444.

<sup>35</sup> Según GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ, la CEJ. creada por la Ley N° 27803, tendría la condición de "Corporación Interadministrativa"; debido a su conformación federada de varios entes administrativos en vista de una gestión común. En: CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2000. Pág. 396.

Conforme a lo ya señalado, el artículo 3º de la Ley No. 27803, establece que los ex trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la referida ley que se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente tienen derecho a uno de los siguientes beneficios:

1. Reincorporación o reubicación laboral.
2. Jubilación Adelantada.
3. Compensación Económica.
4. Capacitación y Reconversión Laboral.

El artículo 13º del Reglamento de la Ley No. 27803, dispuso que las entidades del Sector Público, las empresas donde el Estado tenga participación mayoritaria absoluta y los Gobiernos Locales, bajo responsabilidad, debían remitir al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la fecha de publicación del referido reglamento -28 de setiembre de 2002- una relación de plazas que estuvieran presupuestadas y vacantes así como cualquier otra información necesaria para la ejecución del Programa.

Posteriormente, con fecha 22 de julio del año en curso, fue publicada en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 28299, que modificó la Ley N° 27803. En su artículo 1º, que modifica los artículos 4º, 10º y 11º; dicha norma señala expresamente que las plazas presupuestadas y vacantes comprendidas en el beneficio de reincorporación o reubicación laboral en empresas estatales o entidades públicas de cualquier nivel de gobierno, son las que se hubiesen generado a partir del 2002 hasta la conclusión efectiva del programa de acceso a beneficios.

Así mismo, conforme a esta modificación legal los Cuadros para Asignación de Personal –CAP- y/o Presupuesto Analítico de Personal –PAP- de las empresas del estado, entidades del sector público –incluyendo a los gobiernos regionales- y gobiernos locales, no podrán afectar las plazas presupuestadas y vacantes previstas para la aplicación del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios.

Cabe por ello concluir que existe una reserva genérica que alcanza a las plazas presupuestadas y vacantes de las entidades del sector público de cualquier nivel de gobierno y empresas del Estado, generadas desde la publicación del reglamento hasta la conclusión del PEAB.

Tal reserva genérica a partir de la extensión en el tiempo del proceso de revisión de los ceses colectivos y renuncias coaccionadas por poco más de dos años, ha generado tensiones en la ejecución del PEAB.

**b) De las listas parciales publicadas por el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente –RNTCI- y la ejecución del Programa en cuanto a la reincorporación.-**

En lo que se refiere a la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral, el artículo 11º de la Ley señala de manera imperativa que los ex trabajadores inscritos en el Registro que hayan optado por este beneficio, deberán ser reincorporados a sus puestos de trabajo o reubicados en cualquier otra entidad del Sector Público y de los Gobiernos Locales, siempre que existan plazas vacantes presupuestadas de carácter permanente.

El artículo 13-A del Reglamento señala que en caso el Registro publique parcialmente relaciones de ex trabajadores cesados irregularmente, como ha sucedido en el presente caso, la publicación de plazas presupuestadas vacantes se llevará a cabo conjuntamente con la publicación de la última relación de ex trabajadores cesados irregularmente.

En consecuencia, para dar inicio a las reincorporaciones o reubicaciones laborales, en principio era necesario publicar la lista definitiva con la totalidad de plazas vacantes para la ejecución del programa, lo cual debió ocurrir una vez que se efectúe la publicación de la última relación de ex trabajadores cesados irregularmente o coaccionados para renunciar. Ello con el propósito de garantizar que todos los beneficiarios tengan pleno conocimiento de las plazas disponibles y puedan postular a ellas en igualdad de condiciones.

Esta interpretación se ve reforzada por los criterios de selección establecidos en los artículos 18º (primer párrafo)<sup>36</sup>, 20º (cuarto párrafo)<sup>37</sup> y 21º (cuarto párrafo)<sup>38</sup> del Reglamento. En efecto, dichas normas establecen que en caso existan dos o más ex trabajadores que cumplan con los requisitos profesionales y/o de capacitación y que hayan solicitado el beneficio de la reincorporación para una misma plaza en una empresa o entidad pública, se deberá efectuar un proceso de selección.

Como se puede apreciar, originalmente estuvo previsto que el inicio del programa de reincorporación o reubicación de personal se produjera luego de conocerse la totalidad de

---

<sup>36</sup> **“Artículo 18º.- De la Ejecución de la Reincorporación en las Empresas del Estado**

(...) Para poder acceder al beneficio de la reincorporación contemplado en el artículo 10º de la Ley, los ex trabajadores deberán acreditar que cuentan con las características de la plaza y con la calificación necesaria para cubrirla, según las necesidades de la empresa. En el supuesto, que más de un ex trabajador cumpla con los requisitos y soliciten cubrir una determinada plaza, se realizará un proceso de selección por parte de la empresa, privilegiando a aquel ex trabajador que perteneció a la institución.”

<sup>37</sup> **“Artículo 20º.- De la Reincorporación o Reubicación Laboral en el Sector Público**

(...) En el supuesto, que más de un ex trabajador cumpla con los requisitos profesionales y/o de capacitación y soliciten cubrir una determinada plaza, se realizará un proceso de selección por parte de la entidad. (...)”

<sup>38</sup> **“Artículo 21º.- De la Reincorporación o Reubicación Laboral en los Gobiernos Locales**

(...) En el supuesto, que más de un ex trabajador cumpla con los requisitos profesionales y/o de capacitación y soliciten cubrir una determinada plaza, se realizará un proceso de selección por parte de la entidad. (...)”

plazas vacantes presupuestadas y luego que se determine cuáles son los trabajadores que habían optado por la reincorporación, garantizando de esta forma a todos los ex trabajadores el acceso al Programa en igualdad de oportunidades.

La intención original de la norma se vió desvirtuada en tanto la duración del proceso de revisión de ceses colectivos y renunciadas coaccionadas se ha extendido en el tiempo por porco más de dos años, superando los plazos originalmente previstos para su ejecución.

Los problemas que se fueron presentando en no pocas entidades públicas o empresas del Estado tuvieron relación con la necesidad o urgencia de cubrir las plazas vacantes presupuestadas a fin de mantener o incrementar los servicios que prestan a la ciudadanía.

En estos casos se debió implementar soluciones de equilibrio que armonizara los intereses en juego: los de la entidad basados en la necesidad objetiva de cubrir plazas para garantizar la prestación de servicios y el de los ex trabajadores inscritos en las listas parciales y de aquellos que aún no habían sido inscritos en el registro garantizando el acceso a los beneficios en igualdad de condiciones.

En estos supuestos, y siempre que existieran necesidades de servicio objetivas y demostrables, era posible proceder a la cobertura de plazas, anticipando la ejecución del beneficio de reincorporación conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 9º del Reglamento, aún cuando no se hubiera publicado la última lista y no se conociera el número total de ex trabajadores que optaron por la reincorporación.

Lo contrario hubiera significado afectar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales de las entidades y empresas públicas afectando con ello la prestación de servicios a favor de la ciudadanía y el interés general.

La solución planteada permitiría cubrir las plazas presupuestadas y vacantes seleccionando a aquellos ex trabajadores que estaban incluidos en el registro y que habían solicitado el beneficio de reincorporación, toda vez que estos tenían una suerte de derecho de preferencia.

Sin embargo, en algunos casos las plazas vacantes y presupuestadas fueron cubiertas por personas distintas a las que habían aparecido en las listas. No obstante ello, sería contraproducente cuestionar la permanencia de estas personas en los cargos que ocupan en el sector público pues afectaría la seguridad jurídica y agudizaría aún mas el conflicto.

En todo caso, se considera fundamental que en el futuro este beneficio sea implementado sobre la base de criterios uniformes con absoluta transparencia y de una forma ordenada, evitando se generen inequidades en el acceso a este beneficio.

**c) Otros problemas detectados con relación a la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral y jubilación adelantada.-**

- **La identificación de las plazas destinadas a la ejecución de la reincorporación o reubicación.-**

Un aspecto fundamental para efectuar una ejecución ordenada del PEAB en lo que atañe a la reubicación o reincorporación laboral es la necesidad de contar con la información suficiente respecto a las plazas vacantes y presupuestadas que existan en una entidad, ello otorgaría la transparencia que requiere este procedimiento para su eficaz ejecución.

A tal efecto, es conveniente contar con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, a fin de obtener la información respecto a las plazas vacantes y presupuestadas que existan en una entidad.

Sobre el particular debe tenerse presente que según lo dispuesto por el numeral 2 literal b) del artículo 16° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2004, Ley N° 28128, las entidades deben informar a la Dirección Nacional de Presupuesto Público acerca de cualquier acción que modifique la información que fue suministrada para el censo realizado en el marco de la Ley N° 27879, conforme a las directivas que haya aprobado la DNPP.

Aun cuando esta información se refiere en estricto a los servidores que prestan servicios en la administración pública bajo cualquier modalidad y no expresamente a plazas presupuestadas vacantes, sería importante lograr una participación más activa del MEF a través de la DNPP con el propósito de contar con información confiable sobre el número de plazas vacantes en cualquier entidad del sector público. En tanto la DNPP no tiene esta competencia atribuida, sería conveniente una modificación normativa en ese sentido.

- **Supuesto de concurrencia de dos o más ex trabajadores para una misma plaza**

En lo que se refiere a los ex trabajadores de las empresas consideradas dentro de la actividad empresarial del Estado, el artículo 17° del Reglamento precisa que en el supuesto que el Estado continúe teniendo participación accionaria mayor del 50%, estos trabajadores procederán a ser contratados por la empresa en la que cesaron, siempre que cubran plazas que se encuentren presupuestadas y vacantes.

Si más de un ex trabajador cumple con los requisitos y solicita ingresar a una misma plaza, se realizará un proceso de selección privilegiando a aquel ex trabajador que perteneció a la institución.

El mismo artículo señala que no procederá la reincorporación en el caso de empresas que hubieran sido transferidas al sector privado, se encuentren disueltas, en proceso de liquidación

o extinguidas; en estos casos los trabajadores podrán ser reubicados en otras empresas en donde el Estado tenga una participación accionaria mayor al 50%<sup>39</sup>.

Sobre el particular, en concordancia con el artículo 10º de la Ley, consideramos que el criterio referido en el párrafo anterior también se debe aplicar cuando una o más personas no hayan podido ocupar una plaza en una empresa estatal luego del proceso de selección, de tal manera que éstos tengan la posibilidad de postular a una plaza en otra empresa estatal.

En lo que atañe a los ex trabajadores de los Gobiernos Locales, el artículo 21º del Reglamento señala que éstos serán incorporados en los puestos de trabajo de los que fueron cesados, en la medida que existan las plazas vacantes y se encuentren debidamente presupuestadas a la fecha de publicación del Reglamento. En caso no puedan acceder a la plaza en la cual fueron cesados, éstos podrán ser reubicados en las demás plazas presupuestadas vacantes de la entidad en la que cesaron, debiendo tomarse en consideración para tal efecto el cumplimiento de los requisitos del cargo verificados en el Currículum Vitae actualizado del postulante.

No se explica por qué en este caso, la opción del beneficiario se reduce sólo a la entidad en la cual éste cesó, impidiendo que pueda postular a una plaza en otro gobierno local o, en general, en otra entidad pública. En tal consideración debería modificarse la norma reglamentaria, permitiendo otras opciones a este grupo de personas.

- **La situación de aquellas personas que no acceden a una plaza**

De otro lado, resulta preocupante que el marco normativo que regula el acceso a estos beneficios no contemple la situación de las personas que habiendo optado por el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, por alguna u otra razón, no puedan acceder a una plaza.

En nuestra opinión, en este supuesto debería aplicarse la regla general contemplada por el artículo 14º del Reglamento; en virtud del cual, vencido el plazo respectivo sin que los ex trabajadores se hayan acogido a alguno de los beneficios en cuestión, se entenderá que su elección fue por la Compensación Económica.

De esta manera, los trabajadores que no accedan a ninguna plaza para ser reincorporados o reubicados, podrán acceder al beneficio de la compensación económica. Igual situación se presenta respecto a los beneficiarios que optaron por el beneficio de jubilación anticipada y que finalmente no cumplieron con los requisitos establecidos. La solución planteada amerita

---

<sup>39</sup> Dicho criterio se encuentra además contenido en el artículo 10º de la Ley, el mismo que establece que en caso de que las empresas donde laboraban dichos ex trabajadores hubieran sido privatizadas o liquidadas a la fecha de publicación de la presente Ley, se les podrá reubicar en las demás empresas del Estado que cuenten con las respectivas plazas presupuestadas vacantes y previa capacitación.

un cambio normativo en el sentido propuesto.

- **Del régimen laboral y las condiciones de la reincorporación.-**

En este tema consideramos que debe seguirse la regla establecida por el artículo 12° de la Ley, según la cual, para efectos de la reincorporación o reubicación deberá respetarse el régimen laboral al cual pertenecía el ex trabajador al momento de su cese.

Así no resulta admisible la reincorporación a través de contratos a plazo fijo o sujetos a modalidad de aquellos ex trabajadores que tenían contratos a plazo indeterminado. Si se tratara de un ex trabajador nombrado, no cabría su reincorporación a través de una de las formas de contratación temporal que prevé el Decreto Legislativo No. 276. Tampoco sería posible que sean incorporados en virtud de contratos por servicios no personales.

Sin perjuicio de lo señalado, en el caso que una entidad haya variado su régimen laboral, es evidente que el trabajador reincorporado o reubicado en la referida entidad, debe someterse al nuevo régimen laboral, aún cuando él haya cesado en uno distinto. No obstante, aún en estos casos, deberá garantizarse a este trabajador las condiciones de estabilidad propias del nuevo régimen.

d) **De las fuentes de financiamiento para la ejecución de los beneficios del Programa: el FEDADOI y otras fuentes.-**

- **El Fedadoi como fuente de financiamiento temporal.-**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 20° de la Ley y el artículo 9° del Reglamento, los gastos que genere la ejecución del Programa deben ser financiados por el Fondo Especial del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado, FEDADOI, creado por el Decreto de Urgencia N° 122-2001.

Posteriormente, la Ley N° 28299, que modificó el artículo 20° de la Ley N° 27803, estableció que en defecto de los fondos mencionados los gastos que origine la Ley (se refiere a las Leyes N° 27803 y 28299) serán financiados con cargo a los fondos que establecerá el Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con la norma VII del Título Preliminar de la Ley N° 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, y los artículos 5° y 17° del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.

El tercer párrafo del artículo 9° del Reglamento establece que una vez registrados los ex trabajadores, las entidades con recursos propios podrán ejecutar el Programa de manera inmediata con cargo al reembolso que hará el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con los fondos transferidos por el FEDADOI.

En lo que se refiere a los recursos provenientes del FEDADOI, se advierte que éstos han sido aplicados sucesivamente para diversos fines que alteraron de manera sustancial el destino que originalmente se atribuyó a estos fondos, desvirtuando de esta manera su finalidad inicial con la posibilidad de agotar prontamente los recursos del fondo.

Efectivamente, los fines a los cuáles podían ser destinados los recursos del FEDADOI fueron establecidos inicialmente por el artículo 10º del Decreto de Urgencia, estando previstos:

- a) La construcción de un establecimiento penal de máxima seguridad,
- b) El pago por prestación de servicios y demás gastos que demanden las funciones inherentes a las Procuradurías que intervengan en los procesos penales vinculados a dinero proveniente de actividades ilícitas en agravio del Estado y las Procuradurías anticorrupción del Ministerio de Justicia.
- c) La habilitación de los fondos necesarios para el desempeño de la Comisión de la Verdad,
- d) El pago de las reparaciones a las víctimas o los herederos de la víctima de actos violatorios de los derechos humanos,
- e) La defensa legal de los derechos e intereses del Estado Peruano en casos seguidos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Posteriormente, mediante D.U. 125-2001 se incluyó como fines adicionales para el destino de los recursos del FEDADOI (adición de los incisos f) y g) del artículo 10º del Decreto de Urgencia No. 122-2001), la implementación de un sistema de recompensas vinculado a los delitos referidos a dinero proveniente de actividades ilícitas en agravio del Estado y la cobertura de los honorarios profesionales y gastos correspondientes a las personas naturales o jurídicas que presten servicios profesionales relativos a las labores del Estado Peruano en la lucha contra la corrupción

De igual manera, el D.U. 139-2001, del 29 de diciembre del 2001, adicionó los siguientes fines para el destino de los recursos del FEDADOI (inclusión de los incisos h), i), j), k) y l):

- h) Atención de las necesidades vinculadas con el bienestar de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas;
- i) Apoyo a la rehabilitación e inserción de los policías discapacitados como consecuencia de la lucha antisubversiva y otras labores policiales;
- j) Inicio de la devolución de la deuda contraída por el Estado peruano con los miembros de la institución policial;
- k) Establecimiento de un sistema de recompensas que facilite la captura de los líderes subversivos;

l) Financiamiento de los gastos operativos en que se deba incurrir para la contratación de los integrantes, implementación y accionar de la Secretaría Técnica del FEDADOI, señalada en el Artículo 2º tercer párrafo del presente Decreto de Urgencia.

El Decreto de Urgencia N° 025-2002 del 24 de mayo del 2002, añadió un nuevo destino (se incorporó el inciso m) a los recursos del FEDADOI consistente en la habilitación de fondos al Poder Judicial, al Ministerio Público, al Ministerio de Justicia y al Instituto Nacional Penitenciario - INPE, en el marco del fortalecimiento de la lucha integral contra el crimen organizado y con la finalidad de mejorar la administración de justicia.

La 19ª Disposición final de la Ley N° 27879 del 15 de diciembre del 2002, estableció que una de las finalidades a las cuales se destinaría los recursos del FEDADOI también sería la habilitación de fondos a las universidades públicas para materiales y equipos de investigación y enseñanza (inciso n).

Más recientemente el artículo 1º del Decreto de Urgencia N° 001-2003, publicado el 3 de enero del 2003 añadió una finalidad más para la aplicación de fondos del FEDADOI, esto es la construcción e implementación de infraestructura para la habilitación de salas de juzgamiento en la Base Naval del Callao.

Finalmente, el artículo 7º del Decreto Legislativo No. 923 del 20 de febrero del 2003 estableció que los recursos del FEDADOI también podrían ser destinados al pago por la adquisición de bienes y servicios que demande la Defensa del Estado en los delitos de terrorismo en las investigaciones preliminares, los procesos penales y las acciones de garantía.

Al respecto consideramos de suma utilidad revisar el siguiente cuadro elaborado sobre la base de la información extraída del Portal Institucional del MEF donde se da cuenta de los ingresos y egresos del FEDADOI desde su creación hasta el 30 de julio del 2004.

#### RESUMEN DE INGRESOS Y EGRESOS DE ENERO 2002 AL 30 DE JULIO DE 2004

(Expresado en US \$)

##### INGRESOS

AÑO	CONCEPTO	PARCIAL	TOTAL
2002	Depósito Judicial	108,143,555.65	
2003	Depósito Judicial	21,310,930.44	
2002	Intereses en cuenta corriente Bco. de la Nación	57,118.05	
2003	Intereses en cuenta corriente Bco. de la Nación	124,865.96	
2004	Intereses en cuenta corriente Bco. de la Nación	52,671.01	
Total de Ingresos			<u>129,689,141.11</u>

**EGRESOS**

<b>AÑO</b>	<b>BENEFICIARIO</b>	<b>PARCIAL</b>	<b>TOTAL</b>
2002	Ministerio del Interior	18,566,896.14	
2002	PNUD - Procuraduría Ad Hoc	1,540,754.00	
2002	PNUD - Procuradurías Descentralizadas	1,694,422.31	
2002	PNUD - Comisión de la Verdad y Reconciliación	1,000,000.00	
2002	PCM - comisión de la Verdad y Reconciliación	3,074,497.38	
2002	PNUD - Int. Nacional Penitenciario – INPE	6,000,000.00	
2003	PNUD - Int. Nacional Penitenciario – INPE	2,480,746.00	
2003	PNUD - Int. Nacional Penitenciario – INPE	774,610.00	
2002	Poder Judicial	8,214,498.88	
2003	Poder Judicial (peritos judiciales)	4,335.26	
2004	Poder Judicial (peritos judiciales)	2,865.33	
2002	Ministerio de Justicia - Derechos Humanos	2,746,591.64	
2003	Ministerio de Justicia - Derechos Humanos	750,322.02	
2004	Ministerio de Justicia - Derechos Humanos	80,000.00	
2003	Ministerio de Defensa	517,241.38	
2003	Ministerio de Trabajo	10,080,645.16	
2003	Ministerio Público	3,880,038.12	
2002-2003	Gastos Secretaría Técnica FEDADOI	21,306.43	
2003	Ministerio de Justicia - Procuraduría Ad Hoc	994,707.00	
2003	Ministerio de Relaciones Exteriores	65,100.17	
2003-04	Ministerio del Interior (sistema de recompensas)	131,683.25	
2004	Ministerio del Interior (vacaciones PNP año 95)	5,177,771.02	
2004	Ministerio del Interior (vacaciones PNP año 96)	3,657,611.08	
2003	Ministerio de Justicia - Procuraduría Descentralizadas	1,073,956.36	
2003	Unidad de Inteligencia Financiera	699,331.46	
2003	PCM - Comisión de la Verdad	1,136,916.96	
2003	Universidades Nacionales	14,380,678.15	
2003	Ministerio de Justicia - Contrato Kroll	362,250.00	
2004	Ministerio de Justicia - Procuraduría AD HOC	892,308.00	
2004	Ministerio de Justicia - Procuradurías Descentralizadas	644,055.94	
2004	Gastos Secretaría Técnica FEDADOI	4,835.52	

**Total Desembolsos**

**90,650,974.96**

**39,038,166.15**

**SALDO CUENTA DEL FEDADOI**

<b>ACORDADO PENDIENTE DE DESEMBOLSO</b>		
2002	Víctimas caso Barrios Altos (saldo)	607,171.75
2003	Caso Mariela Barreto (hijas)	78,461.94
2003	Ministerio de Relaciones Exteriores (saldo)	25,423.71
2004	Caso CIDH: María Mestanza Chávez	109,000.00

2004	Ley N° 28128 - Presup. 2004 (universidades Nacionales)	14,367,816.09
2004	Secretaria Técnica (honorarios contador)	4,830.00
2004	Ministerio de Justicia: Procuradurías Descentralizadas 2004	644,055.94
<b>Total pendiente de desembolso</b>		<b>15,836,759.43</b>
<b>SALDO DESPUES DE PAGO PENDIENTES</b>		<b>23,201,406.72</b>

Fuente: <http://www.mef.gob.pe>

Como se puede apreciar, el FEDADOI constituye una fuente de financiamiento temporal, con recursos limitados y cuyos fondos están destinados a una multiplicidad de fines sin que se haya previsto una prelación en relación a objetivos de diferente naturaleza.

Este uso frecuente de los recursos provenientes del FEDADOI impide garantizar que con cargo al mismo pueda atenderse a cabalidad la ejecución del Programa de Acceso a los Beneficios. Con el propósito de afrontar esta situación, fue necesario que la Ley No. 28299, establezca la obligación del MEF de señalar una fuente alternativa en caso se agoten los recursos del Fondo tal y como lo analizaremos más adelante.

- **Fuentes de financiamiento para la cobertura de plazas, aportes o contribuciones con fines previsionales (pensiones) y la compensación económica.-**

Tanto las entidades del Sector Público que se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 2° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004 -Ley N° 28128- así como las empresas del Estado que se encuentran bajo el ámbito del FONAFE cuyo proceso presupuestario se rige según las Directivas que para tal efecto emite el Directorio del FONAFE<sup>40</sup>; se encuentran sometidas a una estricta regulación normativa que limita la contratación de personal.

La Ley de Presupuesto del Sector Público, señala en su artículo 14° numeral 1) que para que se verifique el ingreso de personal al Estado se debe contar con una plaza presupuestada, entendiéndose por ello, al cargo previsto en el Cuadro de Asignación de Personal –CAP- que cuente con el financiamiento respectivo en el Presupuesto Institucional dentro del Grupo Genérico de Gasto 1. “Personal y Obligaciones Sociales”, conforme al Presupuesto Analítico de Personal –PAP-.

Por su parte, las normas presupuestarias aplicables para las empresas del Estado aún cuando no son tan estrictas como las que rigen para el resto del sector público, también contienen

<sup>40</sup> Para el presente año rige lo dispuesto en la Directiva de Gestión y Proceso Presupuestario de las Empresas bajo el ámbito del FONAFE, aprobada mediante acuerdo de Directorio No. 001-2004/001-FONAFE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de enero del 2004.

límites claros para el ingreso de personal. Así por ejemplo, el GIP –Gasto Integrado de Personal- es el instrumento de gestión de las empresas del estado destinado a administrar los gastos de personal en el marco de las normas de austeridad.

El GIP está compuesto por una serie de partidas y rubros relacionados al gasto de personal que comprende a los contratos de trabajo a plazo indeterminado o fijo, contratos de locación de servicios, servicios no personales, contratos de intermediación, condiciones de trabajo, beneficios, capacitación, bonificaciones, indemnizaciones por despido, incentivos por renuncia, gratificaciones o cualquier otro concepto similar o que se derive de los anteriores.

De esta forma, tenemos que las fuentes de financiamiento para la contratación de personal en el sector público son fuentes pre definidas que por su naturaleza deben ser permanentes pues de lo contrario generarían inestabilidad financiera. Por ello, no es posible utilizar el FEDADOI para financiar plazas pues esto atentaría contra el principio de legalidad presupuestaria y la propia naturaleza temporal del fondo.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los aportes o contribuciones destinadas a implementar el beneficio de la jubilación adelantada, genera confusión lo establecido en el último párrafo del artículo 25 del Reglamento en tanto establece que una vez concluida la determinación de la jubilación adelantada, la Oficina de Normalización Previsional –ONP- solicitará al MTPE la transferencia de los recursos del FEDADOI para el pago de las pensiones que se otorguen en el marco de la ejecución del Programa.

Como se puede apreciar la literalidad de la norma nos enfrenta a un problema, y para resolverlo se debe tener presente la naturaleza de los fondos que provienen del FEDADOI de tal forma que con cargo a dichos fondos sólo se podrán financiar los aportes no así las pensiones<sup>41</sup>; lo contrario nos llevaría a pensar que los recursos temporales del FEDADOI deberían financiar prestaciones periódicas que pueden extenderse más allá de la existencia del fondo.

Por esta razón, resulta necesario realizar una modificación del artículo 25° del Reglamento con el propósito de no vincular el pago de una pensión a una fuente de financiamiento que puede agotarse en el tiempo.

En este punto debemos concluir señalando que el FEDADOI debe financiar únicamente las compensaciones económicas, el pago de los aportes de aquellos ex trabajadores que han

---

<sup>41</sup> A manera de ejemplo podemos citar lo expresado por la ONP en el procedimiento seguido por el señor Juan Luis Palomino Ortega –expediente No. 11100566203-, en el cual señala que *“De conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 25 del Decreto Supremo No. 014-2002-TR, concordante con el artículo 20 de la Ley No. 27803 modificado por la Ley No. 28299; culminada la determinación de la jubilación adelantada, la Oficina de Normalización Previsional solicitará al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se transfieran los recursos del FEDADOI para el pago de las pensiones que se generen en cumplimiento de las normas citadas. En consecuencia, el pago de las pensiones provisionales o definitivas establecidas, se pagarán cuando se haga efectiva la transferencia de fondos.”*

optado por el beneficio de la jubilación adelantada hasta el máximo dispuesto en la Ley, el pago de los aportes correspondientes a los años dejados de laborar por haberse producido un cese colectivo irregular o una renuncia coaccionada según el artículo 13 de la Ley y la creación y permanencia de los juzgados ad hoc según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley No. 27803 modificado por la Ley No. 28299.

- **La necesidad de identificar otras fuentes de financiamiento o preservar las existentes.-**

Con fecha 6 de octubre del 2004, el Defensor del Pueblo remitió el Oficio No. DP-2004-477 al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, requiriendo información acerca del monto total de los pagos efectuados hasta la fecha a favor de los trabajadores incorporados en la tercera lista y las fuentes de financiamiento que se habilitarán en el supuesto que los fondos del FEDADOI resulten insuficientes.

Asimismo, con fecha 12 de octubre del presente año se ha cursado el Oficio No. DP-2004-479 al Ministerio de Economía y Finanzas solicitando información acerca de las fuentes de financiamiento que se han habilitado para los pagos efectuados hasta la fecha a favor de los ex trabajadores incluidos en la primera y segunda lista, así como el monto total de las transferencias efectuadas al MTPE por este concepto.

También se ha solicitado información acerca de las fuentes de financiamiento que se habilitarían para la ejecución del beneficio de la jubilación adelantada tratándose de aquellos ex trabajadores de la primera y segunda lista que optaron por este beneficio, así como el monto total de las transferencias que deberán ser efectuadas a la Oficina de Normalización Previsional –ONP- para financiar las pensiones y la fecha probable de aprobación de dichas transferencias.

Las respuestas recibidas no precisan cual sería la fuente de financiamiento de los beneficios en el supuesto que se agoten los recursos del FEDADOI. Esta situación resulta todavía más preocupante, más aún cuando en la actualidad se encuentra en discusión en el Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se reanudaría el proceso de revisión de solicitudes, ampliando el ámbito de aplicación de los beneficios previstos por la Ley N° 27803.

Asumiendo que en la actualidad se tiene información más precisa respecto al número de personas que accederán a los beneficios de la Ley N° 27803 así como respecto a la opción que éstas eligieron<sup>42</sup>, es recomendable que se efectúa urgentemente una evaluación económica financiera respecto al saldo de recursos con los que actualmente cuenta el

---

<sup>42</sup> Cabe destacar que el MTPE está ordenando y sistematizando la información referida a los ceses colectivos irregulares y renunciaciones coaccionadas, lo que permitirá contar con un inventario de los expedientes que contienen las solicitudes de los ex trabajadores.

FEDADOI, incluyendo una proyección de los probables ingresos, a efectos de poder determinar si el fondo se encuentra en la capacidad de respaldar la cabal ejecución del PEAB.

En caso contrario, es recomendable que el Ministerio de Economía y Finanzas determine la fuente de financiamiento que, en forma supletoria, solventaría el PEAB.

**e) La competencia del MTPE y la CEj. en la ejecución del PEAB y el Plan Operativo.-**

Otro problema que requiere solución para una adecuada implementación del programa de acceso a los beneficios previstos por la Ley No. 27803 se encuentra referido a la definición de las competencias que corresponden en este proceso al MTPE y la CEj. creada por el artículo 5° de la ley.

Respecto a las competencias de la CEj. creada por el artículo 5° de la Ley No. 27803, el artículo citado señala que ésta se encuentra encargada de:

*a. Analizar los documentos probatorios que presenten los ex trabajadores que consideran que su voluntad fue viciada, a fin de determinar si existió o no coacción en la manifestación de voluntad de renunciar y,*

*b. Analizar los casos de ceses colectivos de trabajadores que, habiendo presentado su solicitud hasta el 23 de julio de 2001, no fueron tomados en cuenta por la entidad correspondiente.*

Por otro lado, en lo que se refiere al MTPE, el artículo 7° de la propia Ley No. 27803, señala que la implementación, conformación y ejecución del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB) y del Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI) estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo<sup>43</sup>.

Adicionalmente a esta competencia, el artículo 8° de la Ley señala que el MTPE tiene como responsabilidad remitir al RNTCI la relación de ex trabajadores cesados mediante procedimientos de cese colectivo, llevados a cabo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo en el marco del proceso de promoción de la inversión privada, y que conforme a lo establecido por la Comisión Especial creada por Ley N° 27452 han sido considerados irregulares, competencia que también se encuentra prevista en el artículo 4° del reglamento de la Ley N° 27803.

---

<sup>43</sup> De manera similar, el artículo 9° del Decreto Supremo No. 014-2002-TR, Reglamento de la Ley No. 27803, dispone que El Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, en adelante El Programa, será implementado, administrado y ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Por su parte, el artículo 16° del Reglamento dispone "...Vencido el plazo referido en el artículo 15° del presente Reglamento, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dará inicio a la ejecución de El Programa, el mismo que tendrá una duración de 60 días hábiles...."

De igual manera, en lo que se refiere a los trabajadores del Sector Público, la norma en mención establece que el MTPE centralizará la información de la cual disponen las entidades a que se refiere la Ley N° 27487, a fin de individualizar a los trabajadores del Sector Público y Gobiernos Locales cuyos ceses fueron irregulares conforme a los criterios establecidos en el artículo 9° de la Ley y el artículo 5° del Reglamento.

Posteriormente, entró en vigencia la Ley N° 28299, norma que modificó diversos artículos de la Ley N° 27803. El artículo 7° de la Ley N° 28299 estableció que la Comisión Ejecutiva debería continuar en funciones hasta la ejecución total del PEAB. La norma citada precisa que una vez concluida la ejecución del mismo, el MTPE asumirá la representación legal de la CEj. para todos los efectos administrativos, legales y judiciales correspondientes.

A partir de una interpretación sistemática de las normas comentadas se advierte que la competencia expresamente atribuida por la Ley N° 27803 al MTPE para la ejecución del programa de acceso a los beneficios previstos por ley y la implementación del RNTI no ha sido modificada por Ley N° 28299 y como tal resulta indelegable.

Sobre la base de esta interpretación, el Plan Operativo de Ejecución previsto en el artículo 3° de la Ley N° 28299, en concordancia con el artículo 7° de la Ley N° 27803 y la Ley N° 28299, es tan solo una propuesta que debe ser aprobada por las entidades que tienen una responsabilidad directa en su ejecución.

De otro lado cabe, señalar además que la elaboración del Plan Operativo de Ejecución propuesto por los representantes de los trabajadores que conforman la Comisión Ejecutiva, debe garantizar la presencia de otros representantes con el propósito de alcanzar la transparencia del proceso así como una representación plural de los ex trabajadores beneficiarios del programa.

A juicio de la Defensoría del Pueblo no resulta apropiado asumir que la ejecución del beneficio de la reincorporación queda exclusivamente sujeta a lo que establezca el Plan Operativo de Ejecución que propongan los representantes de los trabajadores.

Si bien este plan puede significar una oportunidad para generar una instancia de coordinación que permita superar el desorden con el que se ha llevado a cabo el proceso de ejecución de los beneficios, también cabe recordar que muchas de las deficiencias se han producido por los vacíos normativos existentes. De este modo, el primer paso debe ser la mejora de la reglamentación de las leyes 27803 y 28299.

Otro aspecto a considerar es la excesiva rigidez que puede suponer el referido plan con relación al beneficio de la reincorporación. Conforme lo hemos señalado líneas arriba, no podemos desconocer las necesidades de servicio de las entidades públicas y empresas del

Estado, frente a las cuales se torna imperiosa la necesidad de cubrir plazas presupuestadas vacantes.

#### 4. CONCLUSIONES

1. La Resolución Suprema N° 007-2004-TR constituyó un marco limitado para atender los problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 82, especialmente, porque condicionó el número de trabajadores que resultaran con derecho a ser inscritos en el RNTCI al número de ex trabajadores excluidos con motivo de la revisión del tercer listado. Este marco restringido se acentuó en la persistencia tanto del MTPE como de la mayoría de entidades integrantes de la CEj. de circunscribir su labor al cumplimiento de citada resolución, no obstante las advertencias formuladas por la Defensoría del Pueblo. Tales advertencias se orientaban a señalar que los efectos de la Resolución Suprema no podían modificar ni mucho menos superponerse al mandato establecido por la Ley N° 27803, por contrariar principios constitucionales y la *ratio legis* de las normas que han regulado el proceso de revisión de los ceses irregulares.
2. Se experimentaron algunos avances pero también retrocesos en la atención de las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo relacionadas con las tareas de individualización a cargo del MTPE y la CEj.
  - a) En el caso del MTPE, si bien fue positivo incluir a los ex trabajadores individualizados por la Comisión Especial de la Ley N° 27452 que no habían sido considerados en el listado publicado en diciembre de 2003, se excluyó a ex trabajadores que no habían sido individualizados por dicha comisión, negándose el MTPE a asumir las omisiones y errores cometidos por la Comisión Especial o a proponer alternativas para superarlas.
  - b) En el caso de la CEj., se insistió en la ilegal exigencia establecida en el Decreto Supremo 014-2002-TR, que condicionaba la evaluación del expediente a la presentación previa de una solicitud a las comisiones especiales creadas por la Ley 27487, ampliada en el plazo por el Decreto Supremo N° 005-2004-TR. Asimismo, se excluyó a ex trabajadores modificando los criterios por los que la misma CEj. los había incluido en el listado publicado en diciembre de 2003, y se omitió valorar la necesidad de emitir un informe final que justificara la conclusión de funciones de la mencionada comisión.
3. El principal problema advertido para la individualización de los ex trabajadores del sector público cesados irregularmente, estuvo relacionado con las dificultades que el MTPE tuvo respecto a la ubicación de la documentación sustentatoria del proceso. De

esta forma, la culminación del proceso de revisión, en este caso, depende directamente de contar con dicha documentación.

4. El número y los motivos de las quejas recibidas denotan la necesidad de publicitar las razones de la no inclusión de los ex trabajadores en algún listado y las razones que motivaron la exclusión de aquellos incluidos en el listado de diciembre de 2003.
5. El artículo 3° de la Resolución Suprema N° 034-2004-TR, que da por agotada la vía administrativa tratándose de la revisión de las publicaciones de los listados de trabajadores beneficiarios de la Ley N° 27803, y del procedimiento de calificación para acceder a los beneficios que ella establece, vulnera el derecho al debido procedimiento de los ex trabajadores por carecer de una decisión motivada y debidamente fundamentada, afectando a su vez el derecho de contradicción.
6. Los actos administrativos generados por la CEj. creada por la Ley N° 27803, referidos a la incorporación de ex trabajadores al RNTCI, adolecen del requisito de validez de la motivación debida en la medida que la Resolución Suprema N° 034-2004-TR, al igual que Resoluciones Ministeriales N° 347-2002-TR, N° 059-2003-TR, no sustentan en términos generales las razones por las cuales los ex trabajadores han sido, o no, incluidos en la lista final de beneficiarios.
7. Los ex trabajadores que se consideren afectados en sus derechos, tienen la potestad de iniciar las acciones legales orientadas a cuestionar el acto administrativo generado por la CEj., y formalizado por el MTPE, sea a través de un proceso constitucional de amparo, o en su caso, un proceso contencioso administrativo.
8. Desde que entró en vigencia el Reglamento de la Ley N° 27803, existió una reserva genérica que alcanza a las plazas presupuestadas y vacantes de las entidades del sector público de cualquier nivel de gobierno y empresas del Estado, a fin de permitir la ejecución del beneficio de reposición. Esta reserva fue ampliada por la Ley N° 28299, de tal forma que en la actualidad alcanza a todas las plazas generadas a partir del 28 de setiembre de 2002, hasta la conclusión efectiva del programa extraordinario.
9. Originalmente el programa de reincorporación o reubicación de personal debía iniciarse luego de conocer la totalidad de plazas vacantes presupuestadas y luego de determinar cuáles son los ex trabajadores que se han acogido a la reincorporación, garantizando de esta forma el acceso al Programa en igualdad de oportunidades. Ello quedó desvirtuado en tanto la duración del proceso de revisión de ceses colectivos y renuncias coaccionadas se extendió en el tiempo por porco más de dos años, superando los plazos originalmente previstos para su ejecución y generando una serie de problemas y tensiones.

10. Entre los principales problemas relacionados a la ejecución del beneficio de la reincorporación o reubicación laboral podemos mencionar: i) a la dificultad para identificar las plazas presupuestadas vacantes en las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno y de las empresas del estado, ii) los vacíos presentes en los procedimientos a seguir en caso concurren más de una persona para una misma plaza, iii) la necesidad de regular expresamente la posibilidad de elegir un beneficio alternativo para aquellas personas que no puedan ser reincorporadas, reubicadas o no tengan derecho a una jubilación adelantada y iv) el régimen laboral y las condiciones en las que se debe efectuar la reincorporación o reubicación.
11. Las fuentes de financiamiento para la contratación de personal en el sector público son pre definidas y por su naturaleza éstas deben ser permanentes. Por ello, no es posible utilizar recursos provenientes del FEDADOI para financiar plazas pues se atentaría contra el principio de legalidad presupuestaria y la propia naturaleza temporal del fondo.
12. El FEDADOI sólo debe financiar las compensaciones económicas, el pago de los aportes de aquellos ex trabajadores que han optado por el beneficio de la jubilación adelantada hasta el máximo dispuesto en la Ley, el pago de los aportes correspondientes a los años dejados de laborar por haberse producido un cese colectivo irregular o una renuncia coaccionada según el artículo 13° de la Ley y la creación y permanencia de los juzgados ad hoc según lo dispuesto por el artículo 20° de la Ley N° 27803, modificado por la Ley N° 28299.
14. Asumiendo que en la actualidad se tiene información más precisa respecto al número de personas que accederán a los beneficios de la Ley N° 27803, así como respecto a la opción que éstas eligieron, es recomendable efectuar una evaluación económica financiera respecto al saldo de recursos con los que actualmente cuenta el FEDADOI, a efectos de poder determinar si éste se encuentra en la capacidad de respaldar la ejecución del PAEB. En caso contrario, el Ministerio de Economía y Finanzas debe señalar la fuente de financiamiento que, en forma supletoria, financiaría el PEAB y los gastos que irroque el proceso de revisión.
15. Si bien el denominado Plan Operativo de ejecución puede significar un oportunidad para generar una instancia de coordinación que permita superar el desorden con el que se ha llevado a cabo el proceso de ejecución de los beneficios, también cabe recordar, que muchas de las deficiencias se han producido por los vacíos normativos existentes, de este modo, el primer paso debe ser la mejora de la reglamentación de las leyes 27803 y 28299.

17. Supeditar la ejecución del beneficio de la reincorporación a la aprobación previa del Plan Operativo, resultaría extremadamente rígido para efectos del proceso en tanto no cabe desconocer las necesidades de servicio de las entidades públicas y empresas del Estado, frente a las cuales se torna imperiosa la necesidad de cubrir plazas presupuestadas vacantes con el propósito de no afectar la prestación de servicios.

## 5. RECOMENDACIONES

1. **RECOMENDAR**, al Presidente de la República:

- a) Dejar sin efecto el artículo 1° de la Resolución Suprema N° 034-2004-TR en la medida que considera que la relación de ex trabajadores cuya publicación dispone es la “última lista” declarando en los hechos la conclusión del proceso. Asimismo disponga que la Comisión Ejecutiva y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo reinicien el proceso de revisión e individualización a fin de que en un plazo razonable se evalúe la totalidad de solicitudes presentadas hasta la culminación efectiva del proceso.
- b) Adoptar las medidas necesarias a fin de culminar el proceso de individualización a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la calificación de las renunciadas coaccionadas a cargo de la Comisión Ejecutiva.

2. **RECOMENDAR** al Congreso de la República, expedir una ley que:

- a) Acoja las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, contenidas principalmente en el Noveno Considerando de la Resolución Defensorial N° 004-2004/DP que aprueba el Informe Defensorial N° 82 “Revisión de los Ceses Colectivos Irregulares y de las Renunciadas Coaccionadas entre 1991-2000” con el propósito de subsanar los problemas relacionados con los alcances, la interpretación y el cumplimiento de la Ley N° 27803 y su Reglamento.
- b) Establezca la obligación de las entidades públicas y empresas del Estado de remitir, bajo responsabilidad del titular, a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la información concerniente a las plazas vacantes y presupuestadas que existan en aquellas entidades.

3. **RECOMENDAR**, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:

- a) Concluir el inventario de expedientes determinando el estado de su calificación así como la documentación faltante y ejercer las acciones legales necesarias para identificar y sancionar a los funcionarios responsables de la pérdida de documentación, de ser el caso; ello con el propósito de reanudar el proceso y llevarlo a su culminación, evitando futuros cuestionamientos;

- b) Expedir las normas reglamentarias pertinentes en base a los criterios señalados en el numeral 3, literales c) y d) del presente informe con el propósito de corregir los vacíos y deficiencias que dificultan la ejecución del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB).
4. **RECORDAR** a la Comisión Ejecutiva y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la necesidad de elaborar un informe que publicite los criterios utilizados para la inclusión y, en su caso, la exclusión de los ex trabajadores que no fueron incorporados en ninguna de las tres listas informando a su vez sobre el grado de colaboración de las entidades del sector público y los gobiernos locales para la ejecución del proceso.
  5. **INSTAR** a la Secretaría Técnica del FEDADOI para que efectúe en el más breve plazo una evaluación económica financiera respecto al saldo de recursos con los que actualmente cuenta dicho fondo, incluyendo una proyección de los probables ingresos, a efectos de poder determinar si el fondo se encuentra en la capacidad de respaldar la cabal ejecución del PEAB; **en caso contrario; RECOMENDAR** al Ministerio de Economía y Finanzas determine la fuente de financiamiento que, en forma supletoria, solventaría el PEAB.
  6. **RECORDAR** a los Titulares de las entidades del sector público y de las empresas del Estado el deber de colaborar con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Comisión Ejecutiva para la oportuna y adecuada implementación del PEAB, conforme a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final del Decreto Supremo N° 014-2002-TR.
  7. **RECOMENDAR** a la Adjuntía para la Administración Estatal y a las Oficinas Defensoriales el seguimiento de la implementación de las siguientes recomendaciones.
  8. **ORIENTAR** a los ex trabajadores que consideren afectados sus derechos en este proceso para que inicien o prosigan las acciones legales orientadas a cuestionar la Resolución Suprema N° 034-2004-TR, sea a través de los procesos constitucionales de amparo o cumplimiento o, en su caso, mediante una acción contenciosa administrativa.