



## INFORME DE ADJUNTÍA N° 021-2017-DP/AE

**Análisis de los actos preparatorios y el inicio del procedimiento de revisión de las reclamaciones interpuestas contra la cuarta lista de ex trabajadores cesados irregularmente, al amparo de la Ley N° 30484 y el Decreto Supremo N° 11-2017-TR**

### I.- Antecedentes

Mediante Ley N° 27803, del 29 de julio del 2002, se creó una Comisión Ejecutiva que tuvo por encargo revisar los casos de ex trabajadores cuya relación laboral terminó en la década de los años noventa mediante:

- Procedimientos de ceses colectivos irregulares llevados a cabo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo en el marco del proceso de promoción de la inversión privada.
- Ceses colectivos irregulares en el Sector Público y Gobiernos Locales.
- Renuncia coaccionada, tanto en el marco del referido proceso de promoción de la inversión privada o dentro del marco de los ceses colectivos en el Sector Público y Gobiernos Locales.

Dicha ley, además instituyó un Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, cuyos destinatarios son los ex trabajadores identificados como irregularmente cesados, los que deben ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente – RNTCI.

El proceso de revisión se extendió hasta el 5 de agosto del 2009, fecha en que se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Suprema N° 028-2009-TR que aprueba la cuarta lista de ex trabajadores que deben ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.



Respecto de este listado, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe de Adjuntía N° 003-2010-DP/AE, “Participación de la Defensoría del Pueblo en la Comisión Ejecutiva constituida para la elaboración de la cuarta lista de ceses colectivos”, en el cual se dio cuenta que el proceso de revisión llevado a cabo no se ejecutó conforme a ley, principalmente debido a que la “calificación” de los expedientes presentados se habría realizado a través unas “mesas de trabajo” y no por la Comisión Ejecutiva.

Con la dación de la Ley N° 30484, publicada el 06 de julio de 2016, se ha reactivado la Comisión Ejecutiva, para que, en un plazo de noventa días hábiles, proceda a revisar las reclamaciones interpuestas contra la Resolución Suprema N° 028-2009-TR, que aprueba la cuarta lista de ex trabajadores, aplicando el criterio de la analogía vinculante. A diferencia de anteriores oportunidades la Ley no precisa aspectos elementales como el plazo para la instalación de la Comisión Ejecutiva o las funciones que corresponden a la Secretaría Técnica.

Con fecha 21 de junio de 2017 se ha publicado el Decreto Supremo N° 11-2017-TR que establece expresamente, dentro de otros, el término inicial del plazo dispuesto por la Ley N° 30484.



En la última sesión de la Comisión Ejecutiva celebrada el 26 de junio de 2017, encontrándose pendientes clasificación los expedientes de 6 478 ex trabajadores, los representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo han planteado la necesidad de culminar el proceso de revisión en la tercera semana del mes de julio, aprobando la última relación de trabajadores cesados irregularmente, sin que a la fecha conste en actas que la Comisión Ejecutiva haya evaluado algún expediente.

De este modo, el presente informe da cuenta de la amenaza de vulneración del derecho al debido procedimiento, con la finalidad de que las autoridades concernidas adopten medidas correctivas que permitan la realización de un procedimiento regular, en cautela de las pretensiones reparatorias de miles de trabajadores que esperan que sus casos sean revisados diligentemente en los próximos cinco meses.

## II.- Análisis

### 1. **Naturaleza de la participación de la Defensoría del Pueblo como miembro de la Comisión Ejecutiva.**

La Defensoría del Pueblo ha reiterado en diversas oportunidades<sup>1</sup> sus reparos a formar parte de Comisiones conformadas por el Poder Ejecutivo, debido a que su mandato constitucional es ajeno al desarrollo de funciones ejecutivas, tales como el reconocimiento de derechos legalmente previstos, ya que justamente es la entidad constitucionalmente diseñada para supervisar el adecuado ejercicio de estas funciones, con la única finalidad de evitar la vulneración de derechos fundamentales.

De este modo, la intervención de la Defensoría del Pueblo se limita a colaborar con la Comisión Ejecutiva creada por Ley N° 27803 y reactivada mediante Ley N° 30484, en la discusión de los criterios generales que se utilizan para la revisión de los expedientes administrativos y el debido procedimiento, lo cual fue comunicado mediante Oficios 268, 561 y 588-2016-DP, a la Presidencia de la Comisión Ejecutiva.

De este modo, se puede señalar que los representantes de la Defensoría del Pueblo tienen "voz" en el seno de la Comisión Ejecutiva, en la medida que esta facultad es compatible con el ejercicio de su función de supervisión de la Administración Pública, sin embargo no emiten voto, pues la naturaleza de las funciones constitucionalmente encargadas no admiten su participación en la toma de decisiones de carácter ejecutivo.

### 2. **Sobre el contenido de los acuerdos adoptados en las diez sesiones llevadas a cabo por la Comisión Ejecutiva antes de la publicación del Decreto Supremo N° 11-2017-TR**

La Comisión Ejecutiva reactivada se instaló el 31 de agosto de 2016 y la última sesión se llevó a cabo el 26 de junio de 2017. En este periodo han transcurrido cerca de 11 meses. Hasta el 01 de junio de 2017 se realizaron 10 sesiones y se adoptaron 28 acuerdos directamente vinculados con el proceso de revisión de reclamaciones encomendado a la Comisión, según se detalla a continuación:

<sup>1</sup> Así, se expidieron: el Oficio N° DP-2002-554, la Resolución Defensorial N° 004-2004/DP, que aprobó el Informe Defensorial N° 82, la Resolución Defensorial N° 007-2004/DP, el Oficio N° 0138-2006/DP y el Oficio N° 0274-2006/DP.



Sesión	Fecha	Contenido del acuerdo	Ejecutado/ Pendiente
I	31.08.16	1. El Presidente de la Comisión Ejecutiva se comprometió a presentar un proyecto de reglamento interno del colegiado.	Ejecutado
		2. El referido Presidente haría llegar el proyecto normativo que permita implementar el objetivo de la Ley N° 30484.	Ejecutado
II	14.09.16	3. Se debían recibir comentarios al Reglamento interno y al proyecto de decreto supremo elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- MTPE.	Ejecutado
III	29.09.16	4. Se aprobó el reglamento interno de la Comisión Ejecutiva.	Ejecutado
IV	25.10.16	5. Elaborar un comunicado precisando que no existe plazo para presentar solicitudes de revisión.	Ejecutado
		6. La Secretaría Técnica elaboraría una lista de las reclamaciones que se presentaron al MTPE y las Direcciones Regionales de Trabajo.	Ejecutado
V*	15.11.16	7. Se aprobó la lista de 17 448 aptos para la revisión, con la finalidad de publicitarla en la página web del MTPE.	Ejecutado
		8. Establecimiento de un plazo de 10 días hábiles para cuestionar la no inclusión en la lista de aptos. Se aprueba formato para este efecto, así como un comunicado.	Ejecutado
VI*	05.01.17	9. Se delega atención de solicitudes de nulidad y apelaciones presentadas contra anteriores comisiones.	Ejecutado
		10. Se debía poner consideración de la Comisión ejecutiva las reclamaciones presentadas fuera del plazo de 10 días otorgados, para su decisión en la siguiente sesión.	No ejecutado
		11. Se admiten, para efecto de la determinación de aptos para revisión, las demandas judiciales interpuestas contra anteriores listados de trabajadores cesados.	Ejecutado
		12. Se admiten, para efecto de la determinación de aptos para revisión, las reclamaciones interpuestas contra el cuarto listado, presentadas ante la Defensoría del Pueblo.	Ejecutado
VII	14.03.17	13. La atención de la Secretaría Técnica sería únicamente por vía telefónica.	Ejecutado
		14. Los avances del proceso de revisión se publicarían en el portal institucional del MTPE.	No Ejecutado
		15. Se declara tomar conocimiento del universo de "17 957 personas aptas que sirven de base para el proceso de revisión".	Ejecutado
		16. El universo de personas aptas se presentará para "revisión por la Comisión ejecutiva", de acuerdo al cronograma establecido en esta sesión.	No Ejecutado
		17. El cronograma se debía publicar en la página web.	No Ejecutado
		18. En la siguiente sesión se entregarían los criterios de revisión establecidos por las anteriores Comisiones Ejecutivas, debidamente sistematizados.	Ejecutado
VIII*	03.04.17	19. En la siguiente sesión se debían presentar "avances sobre la identificación de reclamaciones que cumplen con el artículo 1 de la Ley N° 30484".	Ejecutado
		20. Se presentarían y aprobarían criterios adicionales propuestos por los miembros de la Comisión Ejecutiva.	Parcialmente Ejecutado
		21. Se presentaría jurisprudencia de la Corte Suprema	Ejecutado



Sesión	Fecha	Contenido del acuerdo	Ejecutado/ Pendiente
		respecto a la aplicación del criterio de analogía vinculante.	
		22. Se aprobó la ficha de calificación para la revisión de expedientes.	Ejecutado
		23. El plazo para la presentación de la revisión total de expedientes concluiría a finales del mes de mayo, "extendiéndose la fecha señalada en el cronograma".	No Ejecutado
IX	18.04.17	24. En la siguiente sesión se debían presentar "avances sobre la identificación de reclamaciones que cumplen con el artículo 1 de la Ley N° 30484".	Ejecutado
		25. El plazo para la presentación de la revisión total de expedientes concluirá a finales del mes de junio, extendiéndose la fecha establecida en el cronograma".	No Ejecutado
		26. Se aprobaron 2 de 4 criterios adicionales propuestos.	
		27. Se someterá a aprobación criterios adicionales pendientes.	Ejecutado
X	01.06.17	28. Se remitirán a los nuevos miembros designados ante la Comisión Ejecutiva, la propuesta de criterios adicionales pendientes de aprobación.	Ejecutado
		29. Se someterá a aprobación los referidos criterios adicionales.	Ejecutado

Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo asistió a la mayoría de sesiones convocadas por la Secretaría Técnica, fundamentalmente, porque las convocatorias mencionaban que se debatirían los criterios generales que serían utilizados para la revisión de los expedientes por parte de la Comisión ejecutiva<sup>2</sup>.

Como se puede apreciar, en el referido cuadro, existen 7 acuerdos que no han sido ejecutados, de los cuales 3 están referidos al cronograma impuesto a la Secretaría Técnica para la "identificación de reclamaciones que cumplen con el artículo 1 de la Ley N° 30484". Cabe precisar que en estas 10 sesiones la Secretaría Técnica únicamente ha presentado a la Comisión Ejecutiva cifras sobre los referidos avances de identificación de reclamaciones.

Es decir, la Secretaría Técnica, inobservando los acuerdos de la Comisión Ejecutiva y el artículo 11 del Reglamento Interno, no ha puesto a disposición físicamente los expedientes objeto de clasificación por dicho órgano técnico, ni tampoco ha entregado la relación de personas que cumplen los supuestos previstos para ser incorporados al Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente – RNTCI, la razón de la no inclusión de determinados casos, ni la ficha de calificación aprobada por la Comisión debidamente llenada.

Cabe señalar que en la sentencia recaída en el proceso de habeas data seguido con Expediente N° 2880-2015-PHD/TC (publicada el 17 de junio de 2017 en el Diario Oficial El Peruano), a propósito del proceso de revisión que dio lugar a la "cuarta lista", el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*"(...) el demandante tiene derecho a conocer el contenido del expediente administrativo formado como consecuencia de su solicitud en el estado en el que se*

<sup>2</sup> En el cuadro precedente se señala con un asterisco las sesiones en las cuales no participó la Defensoría del Pueblo.





*encuentre. (...) la Comisión Ejecutiva tiene competencia para efectuar la evaluación y calificación. Ello necesariamente debe ser plasmado en los documentos correspondientes” (FJ. 3 y 5).*

Vinculado a esta temática destaca el incumplimiento de los acuerdos 14 y 17, debido a que, a la fecha, no se han publicado en la página web del MTPE los “avances” en la “identificación de reclamaciones que cumplen con el artículo 1 de la Ley N° 30484”, ni el cronograma que viene ejecutando la Secretaría Técnica, según lo acordado en la séptima sesión. Cabe señalar que, a la fecha, únicamente se ha publicado en la referida página web las actas de las seis primeras sesiones de la Comisión Ejecutiva.

Asimismo, es preciso señalar que el acta de la undécima sesión no ha sido propuesta ni puesta a disposición para su firma. De este modo, se incumple los literales e) y f) del Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva.

La Secretaría Técnica viene realizando “avances” en la “identificación de reclamaciones que cumplen con el artículo 1 de la Ley N° 30484”, sin embargo a la fecha los criterios de “calificación” aplicados por las Comisiones Ejecutivas de los “anteriores” listados no han sido expresamente identificados ni aprobados por la “actual” Comisión.

Adicionalmente, a la par de este proceso de “identificación” se han aprobado dos criterios generales adicionales de calificación propuestos por las centrales sindicales y se encuentran pendientes de discusión y aprobación dos más.

También se encuentra pendiente de decisión por parte de la comisión ejecutiva el destino de los reclamos interpuestos fuera del plazo de 10 días otorgados para cuestionar la no inclusión en el listado de ex trabajadores aptos para el procedimiento de revisión.

Finalmente, un hecho que se debe tener en cuenta es que los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS y de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM no acudieron a la primera convocatoria de la décima sesión programada para el día 24 de abril de 2017, en la que se debía discutir los criterios generales de calificación adicionales pendientes de aprobación. Finalmente, en la décima sesión llevada a cabo el 01 de junio 2017, es decir un mes después, se hicieron presentes nuevos representantes de dichas entidades.

### **3. La última sesión de la Comisión Ejecutiva y la propuesta de aprobar la relación de trabajadores irregularmente cesados en el mes de julio de 2017**

El día lunes 26 de junio de 2017, es decir con posterioridad a la publicación del Decreto Supremo N° 11-2017-TR (el 21 de junio de 2017), se llevó a cabo la undécima sesión de la Comisión Ejecutiva.

En dicha sesión se discutieron los 2 criterios generales de calificación pendientes de aprobación propuestos por las centrales sindicales sin embargo no fueron objeto de acuerdo.

La Secretaría Técnica informó que de los 17 957 reclamaciones consideradas como aptas para la revisión por parte de la Comisión Ejecutiva se había avanzado en la “identificación de reclamaciones que cumplen con el artículo 1 de la Ley N° 30484” en un número de 11 479, según el siguiente detalle:





N°	Sector	Fundado			Total general
		En blanco	No	Si	
1	Empresas del Estado	0	1 959	1 741	3700
2	Gobiernos Locales	1	196	319	516
3	Gobiernos Regionales	0	1 021	772	1793
4	Ministerios	6	812	371	1189
5	Otras entidades	3	2 587	1 691	4281
<b>Total general</b>		<b>10</b>	<b>6 575</b>	<b>4 894</b>	<b>11 479</b>

En dicha oportunidad, los representantes del MTPE ante la Comisión Ejecutiva plantearon la necesidad de aprobar, en el plazo de dos semanas –tiempo que tomaría a la secretaría técnica el análisis de 6 478 expedientes no trabajados hasta la fecha, la relación de personas que serían inscritas en el RNTCI y la culminación de las labores de la Comisión Ejecutiva, considerando innecesaria la discusión de los criterios adicionales de calificación propuestos, dándose por levantada la sesión.

Ante el anuncio de los representantes del MTPE, el representante alterno de la Defensoría del Pueblo, recordó que en diversas sesiones de la Comisión Ejecutiva se había hecho hincapié en que el procedimiento seguido por la Comisión Ejecutiva para la expedición del “cuarto listado” de trabajadores irregularmente cesados fue cuestionado en el Informe de Adjuntía N° 003-2010-DP/AAE, debido a que dicha entidad no realizó materialmente la labor de revisión de expedientes que le fue encargada.

Asimismo, se precisó que el plazo de 90 días hábiles para la revisión de las reclamaciones del cuarto listado por parte de la Comisión Ejecutiva recién se empieza a computar a partir del día siguiente de la publicación del Decreto Supremo N° 11-2017-TR, es decir desde el día 22 de junio, lo cual supone en la práctica, un plazo de alrededor de 5 meses y medio para realizar el minucioso trabajo que los ex trabajadores cesados esperan por parte de la Comisión Ejecutiva.



#### 4. La necesidad de aplicar la Ley del Procedimiento Administrativo General de manera supletoria al procedimiento de revisión de los ceses colectivos

El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante LPAG, precisa que dicho cuerpo normativo “(...) contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades (...)” (artículo II).

Durante muchos años las entidades públicas han pretendido excluirse de la aplicación de dicha norma<sup>3</sup>, lo que ha llevado a que con las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272 -publicado el 21 de diciembre de 2017-, se precise que la regulación establecida por la LPAG, es aplicable a “todos” los procedimientos “incluyendo los procedimientos especiales” (artículo II).

<sup>3</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décima edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2014, p. 35 in fine y p. 58



De este modo, el artículo II de la LPAG es claro al establecer que:

2. *Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.*
3. *Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.*

De este modo, la LPAG ha determinado expresamente que, en su caso, es de aplicación la técnica de integración del Derecho de la supletoriedad, la cual tiene por funcionalidad llenar las lagunas de regulación en otras “*leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales*” (Tercera Disposición Complementaria Final).

Así, la LPAG es aplicable a todo procedimiento, por más especial que este se considere, en todos aquellos supuestos en los que no se haya emitido una regulación expresa en sentido opuesto.

Dicho esto, basta determinar si la función que desarrolla la Comisión Ejecutiva es una de naturaleza administrativa para que le sea de aplicación, de manera supletoria, la LPAG.

En este sentido, conviene recordar que la función administrativa usualmente es identificada por su oposición a otras dos grandes funciones del Estado: la legislativa y la jurisdiccional.<sup>4</sup> De este modo, se afirma que lo que no es jurisdiccional, ni legislativo, en principio es administrativo. Sin perjuicio de esta formulación básica, la doctrina ha considerado necesario caracterizar a la función administrativa como aquella sometida a la ley (y también a la Constitución) y sujeta a controles externos. En caso del Poder Ejecutivo, se puede señalar que estamos ante el paradigma de la asignación de funciones administrativas<sup>5</sup>.

En este sentido, en la medida que las funciones de la Comisión Ejecutiva siempre han consistido en la “revisión” en la vía administrativa del Poder Ejecutivo, de los denominados ceses irregulares, la cual se encuentra sujeta a la ley (y la Constitución), así como al control judicial de los actos administrativos que deniegan el acceso a los derechos reconocidos por la ley, se concluye, sin lugar a dudas, que estamos ante el ejercicio de la función administrativa del Estado.

##### **5. La necesaria distinción entre los actos preparatorios y el inicio del procedimiento revisión de las reclamaciones interpuestas contra el cuarto listado**

Como se ha señalado la Ley 30484 que ordena la revisión de las reclamaciones interpuestas contra el cuarto listado se publicó el 06 de julio de 2016, mientras que el Decreto Supremo N° 11-2017-TR que determina que el plazo de 90 días hábiles para que la Comisión Ejecutiva cumpla con dicha labor recién se publicó el 21 de junio de 2017, es decir un año después.

<sup>4</sup> GUZMÁN NAPURI, Christian, *Manual del Procedimiento Administrativo General*, Primera edición, Pacífico Editores, Lima, 2013, pp. 16-22.

<sup>5</sup> MORÓN, *Op. Cit.*, pp. 24-25.



Durante ese periodo, la Comisión Ejecutiva tenía dos opciones, aguardar la dación de la norma reglamentaria impulsada por el MTPE desde la instalación del Colegiado o preparar el camino para la futura ejecución de sus funciones o misión. Este tipo de situaciones es usual cuando se está ante la creación o implementación de una entidad u órgano. Es así, que normalmente deberá transcurrir cierto tiempo para que dichas entidades u órganos puedan encontrarse en aptitud material para iniciar sus operaciones o el desarrollo de las funciones sustanciales que le fueron encargadas.

En este marco, conviene distinguir, como lo hace la Ley N° 29158, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en sus normas generales de organización, que las entidades realizan tanto funciones sustantivas, como funciones de administración interna. Las funciones de administración interna se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas o misionales de la institución y están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados (artículo 3).

Así, de modo general, se puede señalar que las funciones de la administración interna son aquellas relacionadas con el planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, entre otras.

Dado que la habilitación normativa para el inicio del cómputo del plazo de 90 días hábiles otorgado a la Comisión para la ejecución de la función sustancial encargada, recién se produce a partir del 22 de junio de 2017, las actuaciones realizadas con anterioridad deben ser catalogadas como actos de administración interna, resultando de aplicación, adicionalmente, el artículo 7 y demás pertinentes de la LPAG.



Se debe precisar que de hecho, los acuerdos adoptados por la Comisión Ejecutiva a la fecha han tenido por fin desarrollar “actos preparatorios” para el ejercicio de su función sustancial, sin haberse iniciado la revisión de reclamaciones por parte de dicho colegiado, los cuales han permanecido bajo la administración y custodia de la Secretaría Técnica a cargo del MTPE.

En atención a estas consideraciones, por ejemplo, en la décima sesión, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Comisión ejecutiva que los reclamos por la no inclusión en la lista de aptos para la calificación publicada en la página web del MTPE, debía ser resueltos a partir de la entrada en vigencia de la norma reglamentaria de la Ley N° 30484, que en ese momento se encontraba en proceso de suscripción por el Presidente de la República (nos referimos al Decreto Supremo N° 11-2017-TR).

#### **6. La necesidad de aplicar los principios y reglas de la Ley del Procedimiento Administrativo General al procedimiento de revisión de las reclamación interpuestas contra el “cuarto listado” de trabajadores irregularmente cesados**

Habiéndose señalado que la Comisión Ejecutiva desarrolla una función administrativa, al procedimiento de revisión de las renuncias coaccionadas y los despidos irregularmente producidos en la década de los años noventa, le resulta aplicable supletoriamente la LPAG, en aquello que no haya sido regulado expresamente de modo opuesto.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera pertinente recordar algunos postulados normativos que deben ser de aplicación al procedimiento de revisión de





reclamaciones por parte de la Comisión ejecutiva, el cual debió iniciar el día 22 de junio de 2017.

a. *El debido procedimiento contiene un amplio abanico de derechos y garantías*

De acuerdo al artículo IV.1.2. de la LPAG para que un procedimiento sea considerado regular, la autoridad administrativa debe considerar, dentro de otros, los siguientes derechos y garantías:

- A acceder al expediente
- A exponer argumentos
- A presentar alegatos complementarios
- A ofrecer y a producir pruebas
- A solicitar el uso de la palabra
- A obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
- A un plazo razonable.
- A impugnar las decisiones que los afecten.

b. *No existen fases procesales determinadas*

De conformidad con el artículo 153 de la LPAG los procedimientos administrativos no tienen formas determinadas, fases procesales o momentos procedimentales rígidos para realizar las actuaciones, ni responden a un orden de precedencia entre ellas (salvo disposición expresa en contrario de la ley en procedimientos especiales).

Esta norma permite que los derechos y garantías del debido procedimiento puedan materializarse, ya que no existe un orden pre-establecido para su ejecución.

En el mismo sentido, el artículo 170.1 de la LPAG precisa que los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.

c. *La obligación de aplicar el criterio de plazo razonable*

Para completar el marco anterior, es menester tener en cuenta que de acuerdo al artículo IV.1.9. de la LPAG, si bien las autoridades administrativas deben actuar con "celeridad" dotando al procedimiento de la máxima dinámica posible y evitando los formalismos, la decisión se debe alcanzar en un tiempo razonable, es decir sin que ello afecte el debido procedimiento.

El Tribunal Constitucional Español refiriéndose al derecho a un plazo razonable ha señalado que: "La Constitución no impone un principio de celeridad y urgencia en las actuaciones judiciales, al precio de ignorar los derechos de las partes. Por el contrario, pretende asegurar en este punto un equilibrio entre la duración temporal del proceso y las garantías de las partes, pues tan perjudicial es que un proceso experimente retrasos injustificados como que se desarrolle precipitadamente con menoscabo de las garantías individuales (STC 324/1194, fundamento jurídico 3)"<sup>6</sup>

<sup>6</sup> STC 32/1999, de 8 de marzo, FJ. 3.





En el ámbito del derecho administrativo, sobre el principio de “celeridad” contenido en la LPAG, Morón Urbina resalta que: “(...) *en ningún caso este principio sirve para sustentar apresuramientos, precipitaciones u omitir las reglas del debido proceso*”<sup>7</sup>.

d. *El deber de privilegiar la resolución del fondo*

El artículo IV.1.6. de la LPAG contiene un mandato bastante claro al señalar que las normas de procedimiento se deben interpretar en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados.

e. *La motivación debe ser proporcional*

De acuerdo al artículo 3.4 de la LPAG el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

En este sentido, por ejemplo, el artículo 6.6.4.2 de la LPAG señala que no precisan motivación los actos que estiman procedente lo pedido por el administrado.

f. *La obligación de disponer la actuación de pruebas para obtener la verdad material*

De acuerdo al artículo IV.1.11. de la LPAG, la autoridad administrativa debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados.

g. *Es posible impugnar actos que supongan la imposibilidad de continuar el procedimiento*

El artículo 215 de la LPAG señala que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos.

Si bien la norma indica que sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia, también se precisa que los actos de trámite son impugnables cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

h. *Los administrados tienen derecho a que los procedimientos sean predecibles*

De acuerdo al artículo IV.1.15. de la LPAG, la autoridad administrativa debe informar sobre los procedimientos a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta, dentro de otros, la de su duración estimada y los posibles resultados a obtener.



<sup>7</sup> MORÓN, *Op. Cit.*, pp. 24-25.



**7. La existencia de un marco legal especial que permite a la Comisión ejecutiva la remisión progresiva y directa “listados” de trabajadores para su incorporación en el RNTCI**

El artículo 1 de la Ley N° 27803 dispuso que la Comisión Ejecutiva tenía por fin determinar la irregularidad de los ceses colectivos o la existencia de coacción en la renuncia de los ex trabajadores.

El artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 27803, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2002-TR dispuso que “*Determinada la coacción o irregularidad de los ceses, según el caso (...) la Comisión Ejecutiva remitirá la relación de ex trabajadores afectados al Registro Nacional*”.

En este sentido, se debe recordar que los tres primeros listados de trabajadores irregularmente cesados fueron listados parciales, conforme consta en los considerandos de las resoluciones administrativas que los aprobaron.

De este modo, la Comisión Ejecutiva creada por Ley N° 27803, reactivada mediante Ley N° 30484, se encuentra habilitada para aprobar listados de trabajadores irregularmente cesados, con la finalidad de satisfacer las justas expectativas de miles de trabajadores que aguardan las decisiones de este Colegiado.

**III. Conclusiones**

1. La dación de la Ley N° 30484 ha generado expectativa en la población de ex trabajadores, de que las reclamaciones interpuestas por su no inclusión en el denominado “cuarto listado”, serán resueltas, esta vez, bajo la observancia del debido procedimiento.
2. En efecto, dicha Ley tiene por fin expreso y exclusivo habilitar la resolución de las reclamaciones interpuestas contra el “cuarto listado”, lo cual presupone la existencia de vicios que llevaron a la no inclusión de algunos trabajadores en el mismo. El hecho de que en la actualidad la Secretaría Técnica manifieste haber identificado 4 894 reclamaciones como fundadas confirma la existencia de irregularidades en el procedimiento que dio origen al “cuarto listado”.
3. La aprobación de la relación de trabajadores cesados irregularmente y la subsecuente conclusión de funciones de la Comisión Ejecutiva en la tercera semana de julio, es decir a menos de 30 días hábiles de autorizado el inicio del procedimiento de revisión, supondría una vulneración del debido procedimiento debido a que, a la fecha, la Comisión Ejecutiva no ha identificado expresamente los criterios de calificación aplicables, ni ha tenido una aproximación material a las reclamaciones interpuestas y los expedientes sustentatorios de las mismas.

Por su parte, la Secretaría Técnica no ha explicitado las razones por las cuales propone, hasta el momento, declarar infundadas 6 575 reclamaciones

4. Habiéndose habilitado reglamentariamente el inicio del cómputo del plazo de 90 días hábiles para que la Comisión Ejecutiva de inicio al procedimiento de revisión de reclamaciones ordenado por la Ley N° 30484, corresponde a dicho colegiado la





aplicación supletoria de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en garantía del debido procedimiento administrativo.

### III. Recomendaciones

#### A la Comisión Ejecutiva:

APROBAR un plan de trabajo general, así como un cronograma específico para la revisión material de expedientes administrativos según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 30848, que supongan el óptimo aprovechamiento del plazo legal otorgado, en aplicación del principio de predictibilidad.

APLICAR lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de la Ley N° 27803, a fin de privilegiar la inscripción de una primera relación de trabajadores irregularmente cesados en el RNTCI, en cautela del principio de celeridad y del plazo razonable.

RESOLVER, en lo inmediato, los reclamos interpuestos por los ex trabajadores por su no inclusión en el listado de "aptos para el procedimiento de revisión", garantizando el principio de informalismo.

PUBLICAR periódicamente la relación de trabajadores que cuentan con una propuesta de calificación desfavorable por parte de la Secretaría Técnica, en la que se precise sucintamente su fundamentación, lo cual haría realizable el derecho de acceso al expediente y presentar alegatos o documentos adicionales.

TENER PRESENTE que la aplicación Ley del Procedimiento Administrativo General en el procedimiento de revisión dispuesto por la Ley N° 30484, tiene el doble propósito de cautelar que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, y a la vez garantizar los derechos e intereses de los administrados

Lima, 11 de julio de 2017



*Eugenia Fernán - Zegarra*  
**EUGENIA FERNÁN - ZEGARRA**  
Defensora Adjunta (e) para la Administración Estatal  
Defensoría del Pueblo

EFZ/jaod

**CARGO**

MINISTERIO DE  
TRABAJO Y  
PROMOCION DEL  
EMPLEO

Firmado digitalmente por: ELICE  
NAVARRO Jose Manuel Antonio  
(FAU20304117142)  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 13/07/2017 14:28:43

*Defensoría del Pueblo*

2017 JUL 13 P 4: 18

HE. 109678-17

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

OFICINA DE TRAMITE  
DOCUMENTARIO

Oficio N° 469-2017/DP-PAD

Lima, 12 de julio de 2017

Señor  
Alfonso Grados Carraro  
Presidente de la Comisión Ejecutiva  
reactivada mediante Ley 30484  
Av. Salaverry 655- Jesús María  
Lima.-

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez remitirle el Informe de Adjuntía 021-2017DP/AAE que contiene el análisis del procedimiento de revisión de los ceses colectivos y las renunciadas coaccionadas, realizado al amparo de la Ley 30484, y así colaborar en el proceso mediante las recomendaciones que, creemos, contribuirán al mejor desarrollo de las tareas pendientes.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



José Elice Navarro  
Primer Adjunto (e)