DEFENSORIA DEL PUEBLO

"REVISIÓN DE LOS CESES COLECTIVOS IRREGULARES Y DE LAS RENUNCIAS COACCIONADAS ENTRE 1991-2000"[1]

1. ANTECEDENTES

1.1. Contexto político.-

Durante la década pasada, el gobierno del Presidente Alberto Fujimori adoptó un conjunto de medidas orientadas a la reducción de personal del sector público y de las empresas del Estado, dentro del marco de lo que se denominó, el proceso de "modernización" del Estado[2].

Como resultado de este proceso, miles de trabajadores fueron cesados al amparo de diversas normas cuya legalidad y constitucionalidad fue cuestionada desde un inicio.

Durante el gobierno transitorio del Presidente Paniagua, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 27452, publicada el 22 de mayo de 2001, a través de la cual se dispuso la creación de una Comisión Especial encargada de la revisión de los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada.

Es a partir de la creación de esta Comisión Especial, que se inicia el proceso de revisión de los procedimientos de ceses colectivos llevados a cabo durante la década pasada. Dicho proceso se ha extendido aproximadamente por dos años y medio, tomando en cuenta la labor realizada por las Comisiones Multisectorial y Ejecutiva, creadas por las Leyes N° 27586 y N° 27803, respectivamente.

A continuación se presenta una síntesis de los principales aspectos comprendidos en el desarrollo de las distintas etapas de este prolongado proceso de revisión de los denominados ceses colectivos.

1.2. Cuestionamiento a la legalidad e inconstitucional de los ceses.-

[1] El presente informe ha sido elaborado por un equipo especial conformado por Christian Sánchez Reyes, Cecilia Barbieri Quino, Eduardo Luna Cervantes y Luis Vásquez Sánchez.

[2] Por medio del Decreto Supremo N° 004-91-PCM, publicado el 1 de setiembre de 1991, se declaró en estado de reorganización a todas las entidades públicas comprendidas en el Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Corporaciones de Desarrollo y Proyectos Especiales. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 674, publicado el 27 de setiembre de 1991, se declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado; estableciendo diversas modalidades bajo las cuales se promovería el crecimiento de la inversión privada, entre ellas, la trasferencia del total o de una parte de sus acciones y/o activos, aumento de capital, disposición y venta de activos, etc.

El llamado proceso de “modernización” del Estado, requirió de un marco normativo especial que permitiera la flexibilización de las normas laborales vigentes en ese momento, a fin de facilitar el despido masivo de trabajadores.

Es así que, tratándose de las empresas del sector público, se dio un primer dispositivo, Decreto Legislativo N° 674 (publicado el 27 de setiembre de 1991), que declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas del Estado.

A partir de esta norma, se aprobaron una serie de dispositivos legales que tuvieron por objeto allanar el camino para que las empresas estatales –viables o no económicamente–, pudieran ser incluidas en este proceso de promoción de la inversión privada. En este sentido, una manera de hacer atractiva una empresa para el inversionista privado –en los términos como fue planteado este proceso–, era la reducción significativa de la planilla laboral.

Para ello, se concibió un proceso expeditivo de cese colectivo que fue aprobado a través del Decreto Ley N° 26120 (publicado el 30 de diciembre de 1992), a fin de “racionalizar” el personal de las empresas estatales. Así, el artículo 7° de dicha norma, establecía que este procedimiento podía desarrollarse por dos vías complementarias: a) Por cese voluntario de personal, con o sin incentivos; y, b) Por el procedimiento de reducción de personal excedente, allí regulado.

En ese marco normativo, el personal que no decidiera acogerse al programa de cese voluntario, con o sin incentivos, quedaba en riesgo de ser incluido en el procedimiento de reducción de personal excedente que cada empresa podía implementar. Este último procedimiento, sumario en su concepción, tan sólo requería la presentación de una solicitud de reducción de personal excedente –adjuntando la nómina de los trabajadores que cesarían por efecto del proceso de reducción– ante la Autoridad Administrativa de Trabajo –AAT-, para su aprobación automática dentro del plazo de cinco (5) días de presentada la solicitud; y, sin que sea aplicable el procedimiento previsto por el Decreto Legislativo Nº 728. Con ello quedaba agotada la vía administrativa.

Las medidas de “racionalización” de personal debían ser adoptadas a través de decretos supremos, previo acuerdo de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), órgano encargado de aprobar el Plan de Promoción de la Inversión Privada de cada empresa.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo Nº 031-93-PCM, publicado el 11 de mayo de 1993, se estableció que tratándose de programas sin incentivos –en función de las directivas que para tal efecto debía emitir la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE) o la Corporación Nacional Financiera (CONAFI)–, el procedimiento de racionalización de personal no impedía a las empresas estatales comprendidas en el Decreto Legislativo Nº 674, aplicar programas de reducción de personal por acuerdo de sus directorios.

No obstante, si se expedía el D.S. referido en el inciso a) del artículo 7° del D.L. N° 26120[3], en el que se precisaba el procedimiento de racionalización de personal, se debían dar por concluidos los programas de reducción de personal que las empresas pudieran haber iniciado de forma unilateral, debiendo sujetarse a lo dispuesto en dicho decreto supremo.

En definitiva, el artículo 7º del Decreto Ley Nº 26120, instituía un procedimiento distinto al regulado en el artículo 88º del Decreto Legislativo Nº 728, para reducir el personal de las empresas del Estado. Este especial procedimiento vulneraba toda garantía básica de un debido proceso; como por ejemplo, el derecho de defensa o contradicción. Es por la similitud con el trámite para el cese colectivo o de terminación de la relación laboral por causa objetiva, regulado en el Decreto Legislativo Nº 728, que este procedimiento fue denominado también de cese colectivo, y calificado por la Comisión Especial creada por la Ley Nº 27452, como irregular.

De otro lado, en el caso del sector público[4], el Decreto Ley N° 26093 (publicado el 29 de diciembre de 1992), dio origen a los llamados "programas de evaluación de personal". En efecto, el citado Decreto Ley dispuso que los titulares de los distintos ministerios y de las instituciones públicas descentralizadas, cumplieran con efectuar semestralmente programas de evaluación de personal de acuerdo a las normas que para tal efecto se establezcan. La norma también establecía que el personal que no calificara, podría ser cesado por causal de excedencia.

Sobre la idoneidad de los procedimientos de cese colectivo de personal llevados a cabo en las entidades públicas al amparo del Decreto Ley N° 26093, oportunamente la Defensoría del Pueblo se pronunció señalando que: "La vía dispuesta por el Decreto Ley N° 26093, que autoriza el cese por causal de excedencia, en los hechos ha quedado desnaturalizada, pues no cumple con los fines para la cual fue diseñada. En ese sentido, debería proceder a la suspensión de su aplicación en tanto no se defina la manera racional de llevar adelante una reforma de la Administración Pública que sea compatible con los derechos de los

[3] Decreto Ley Nº 26120, artículo 7° "Previo acuerdo de la COPRI, mediante decreto supremo se adoptarán todas las medidas destinadas a lograr la reestructuración económica, financiera, legal y administrativa, así como la racionalización de personal, de las empresas incluidas en el proceso de promoción de la inversión privada a que se refiere el Decreto Legislativo No. 674, tales como:
a) Racionalización de personal: aprobar y poner en ejecución programas de cese voluntario de personal, con o sin incentivos. Vencido el plazo para acogerse al programa de cese voluntario, la empresa presentará a la Autoridad administrativa de trabajo una solicitud de reducción de personal excedente, adjuntando la nómina de los trabajadores comprendidos en tal medida. Los trabajadores que cesen por efecto del proceso de reducción, sólo tendrán derecho a percibir los beneficios sociales correspondientes de acuerdo a ley, sin que sea procedente el otorgamiento de beneficios adicionales."

[4] Instituciones y organismos públicos, empresas del Estado no sujetas al proceso de promoción de la inversión privada, gobiernos locales y empresas municipales.

ciudadanos, en el marco de un programa de planificación estratégica que garantice el eficiente cumplimiento de sus funciones."[5]

De igual manera, la Defensoría del Pueblo ha señalado sobre estos procedimientos de evaluación de personal que: "La investigación efectuada (...) ha evidenciado indicios razonables que denotan la existencia de irregularidades en la realización de los procesos de evaluación de personal."[6]

La Defensoría del Pueblo arribó a estas conclusiones, luego del examen de numerosas quejas de trabajadores cesados en las que se pudo constatar que la aplicación de los procesos de evaluación de personal en diferentes entidades del Estado, con frecuencia, se llevaron a cabo a través de evaluaciones que no estuvieron orientadas a determinar de manera objetiva la capacidad de un trabajador para el desempeño de sus funciones. En muchos casos, se aplicaron criterios arbitrarios y subjetivos que distorsionaron gravemente estos procesos.

2. SOBRE LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL PROCESO DE REVISIÓN DE LOS CESES COLECTIVOS

La Defensoría del Pueblo ha participado en este proceso de revisión de los procedimientos de ceses colectivos en sus tres etapas. Así, integró en primer lugar la Comisión Especial (Ley N° 27452), posteriormente, la Comisión Multisectorial (Ley N° 27586) y; finalmente, la Comisión Ejecutiva (Ley N° 27803). En todas ellas, en calidad de miembro pleno[7].

Desde el inicio de este proceso sin embargo, particularmente en la etapa definitoria de la Comisión Ejecutiva, la Defensoría del Pueblo hizo público su reparo de integrar tales comisiones, en la medida que ello no resultaba compatible con la función constitucionalmente asignada de supervisar el cumplimiento de funciones de la administración estatal[8].

En efecto, de acuerdo al artículo 162º de la Constitución y al artículo 1º de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos.

[5] Informe Defensorial "Debido Proceso y Administración Estatal". Lima, setiembre de 1999.Pág. 41.
[6] Ibid.
[7] De conformidad con el artículo 8° de la Ley N° 27803, la Defensoría del Pueblo asume el rol de veedor en el proceso de individualización de los ex trabajadores cesados irregularmente en el sector público y gobiernos locales.
[8] Oficio DP-2002-554 de fecha 5 de agosto de 2002, dirigido al Presidente del Congreso de la República.

En tal medida, resulta evidente que esta función de supervisión del cumplimiento de los deberes de función de la administración estatal, pueda verse afectada cuando la institución defensorial forma parte del ente a supervisar. Ciertamente, este cuestionamiento no se sustenta en el supuesto que la Defensoría del Pueblo se encuentre en un "conflicto de intereses" que la imposibilite realizar un juicio objetivo y certero respecto al funcionamiento de la entidad que circunstancialmente pueda integrar; sino más bien en el trastocamiento que se produce sobre la naturaleza de la institución del Ombudsman.

Por lo demás, la Defensoría del Pueblo sustenta sus actuaciones sobre la administración pública en la llamada "magistratura de la persuasión"[9]. Es decir, en la legitimidad que le otorga el sustento jurídico y ético de la causa que defiende. De tal suerte, que las recomendaciones y sugerencias de la institución no tienen carácter vinculante respecto del ciudadano o los poderes públicos.

Esta característica derivada de la naturaleza misma del Ombudsman, colisiona directamente con las funciones que por mandato imperativo de las leyes creadoras de las comisiones de revisión de ceses colectivos, hubo de asumir la Defensoría del Pueblo.

En este sentido, las comisiones instituidas por esas leyes, desarrollaron funciones ejecutivas en la tarea de individualización de los ex trabajadores afectados por los ceses colectivos durante la década pasada, a efectos de ser incluidos en los listados finales de beneficiarios del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, instituido por la Ley N° 27803.

Es decir, esta entidad o corporación interadministrativa[10] –como la denomina la doctrina administrativa española–, produce o genera efectos jurídicos directos sobre los intereses y derechos de los administrados al expedir actos administrativos. Ello, evidentemente desnaturaliza el carácter no vinculante de la actuación de la Defensoría del Pueblo.

En tal virtud, en cada oportunidad la Defensoría del Pueblo dejó sentada su posición de integrarse a la tarea de cada una de las comisiones, sin apartarse de su marco constitucional

[9] Para explicar en qué consiste la "magistratura de la persuación", podemos partir de la distinción que se formula en el derecho romano entre *autorictas* y *potestas* o *imperium*. El primero es el valor que emana del respeto socialmente aceptado, de la confianza en el saber y en el sustento jurídico y ético de la causa que se defiende, o de la legitimidad de quien se pronuncia autónomamente. *Potestas* o *imperium* es la coacción legalizada que proviene del monopolio de la fuerza que el Estado reserva legítimamente para algunos de sus agentes. Las democracias modernas, a través del Ombudsman, entregan al Defensor del Pueblo la responsabilidad del *autorictas* y, en tal virtud, la de actuar como una permanente voz de la conciencia jurídica y democrática que acerque el ejercicio del poder al interés y al derecho de la persona humana, cuya dignidad es el fin último de la sociedad y del Estado. (Santistevan de Noriega, Jorge. "La Defensoría del Pueblo en el Perú: reflexiones correspondientes a sus dos primeros años." En: Debate Defensorial No. 1. Setiembre de 1998. Pág. 86).

[10] Expresión utilizada en la doctrina administrativa española para referirse a la federación de entes administrativos corporativizados en vista de una gestión común. (GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo I* . Madrid, novena edición, 1999. Pág. 390).

que le exige realizar una función esencialmente supervisora y sin renunciar a su mandato para evaluar críticamente la labor desarrollada en cada caso.

Sin perjuicio de lo manifestado, la institución defensorial no puede, como no pudo, quedar ajena a la problemática de miles de ex trabajadores que se vieron afectados en sus derechos laborales durante la aplicación de estos procedimientos irregulares de ceses colectivos en la década pasada; es por ello que desde el año de 1999[11], la Defensoría del Pueblo ha formulado diversas recomendaciones y sugerencias a fin de dar solución a la problemática social generada.

En esta perspectiva, en ejercicio del señalado mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo presenta en este informe un balance del proceso de revisión de ceses colectivos; además de reiterar o formular nuevamente un conjunto de recomendaciones y sugerencias a fin de que las entidades públicas comprometidas en este proceso, den una solución definitiva a las deficiencias anotadas en esta última etapa de la individualización de los ex trabajadores afectados por los ceses colectivos irregulares, o las renuncias a las que fueron forzados en su caso.

3. REVISIÓN DE LOS CESES COLECTIVOS PRODUCIDOS EN LAS EMPRESAS INCLUIDAS EN EL PROCESO DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (LEY N° 27452)

3.1 Mandato de la Comisión Especial.-

La Comisión Especial fue creada por la Ley N° 27452, publicada el 22 de mayo de 2001, con el mandato de revisar los procedimientos de cese colectivo de trabajadores entre los años de 1991 y 2000 en las empresas del Estado que fueron sometidas a un proceso de promoción de la inversión privada, en cualquiera de sus modalidades, comprendidas dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 674 y sus normas reglamentarias o modificatorias.

Conforme al artículo 2° de dicha Ley, la Comisión Especial debía, al término de sus funciones, evacuar un informe final orientado a:

a) Determinar si los procedimientos de cese colectivo se sujetaron a la Constitución y a las leyes especiales sobre la materia;
b) Determinar si los procedimientos de cese colectivo realizados se ajustaron a la legislación especial aplicable;
c) Determinar el número de trabajadores incluidos en dichos procedimientos, individualizándolos;

[11] Informe Defensorial: *Debido Proceso y Administración Estatal. Evaluaciones y cese por excedencia. Situación de los obreros municipales. Incumplimiento de sentencias por el Estado*. Lima, setiembre de 1999.

d) Determinar si los trabajadores incluidos en tales procedimientos habían cobrado sus beneficios sociales, si habían recibido el pago de los incentivos previstos; y si habían accedido a los regímenes previsionales a cargo del Estado o privados. En este último caso se debía especificar el número de trabajadores que gozaban de pensión o que habían iniciado un procedimiento para su obtención; y,
e) Brindar las recomendaciones o sugerencias que considerara conveniente formular.

La Ley N° 27548, precisó que las recomendaciones o sugerencias a las que se refiere el inciso e) del artículo 2° de la Ley N° 27452, debían formularse para cada sector involucrado; pudiendo considerarse, según el caso, lo siguiente:

a) El establecimiento de los requisitos y procedimientos necesarios para asegurar la jubilación anticipada de quienes pudieran acogerse a este beneficio.
b) El acceso preferente de los afectados y/o hijos a programas de empleo y/o reconversión laboral a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
c) Establecer el tratamiento que deberá aplicarse a los casos en que se adeude el pago de las remuneraciones o beneficios devengados e insolutos.
d) La implementación de programas especiales de capacitación para actividades independientes de formación y empleo para los afectados y/o hijos.
e) El registro de personal con condición preferente en las contrataciones que realice o fomente el Estado.

3.2. <u>Resultado</u>.-

El Informe Final fue entregado al Congreso de la República el 31 de diciembre de 2001, con arreglo a lo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 27548.

Este informe, contenía ocho capítulos. El primero y segundo, estaban dedicados al marco legal sobre el cual se desarrolló el trabajo de la Comisión Especial; así como al detalle de sus acciones. El tercero, a un análisis individualizado de 80 empresas (situación empresarial, marco legal de su cese colectivo, peticiones de los ex trabajadores, síntesis y datos estadísticos).

En el cuarto capítulo se precisaban algunos contenidos como el concepto de “procedimiento de cese colectivo”. El quinto y sexto, estaban dedicados a explicar el contexto legal de la actividad privatizadora del Estado peruano en la década de los noventa; así como al análisis constitucional del marco normativo en el que se desarrollaron los procedimientos de cese colectivo.

Por último, los capítulos séptimo y octavo contenían las recomendaciones y sugerencias generales planteadas por la Comisión, y los comentarios respecto a los datos estadísticos. El Informe Final también anexa las actas de las sesiones, el consolidado de los datos

estadísticos, un listado de representantes de los ex trabajadores y trabajadores de las empresas, así como el informe elaborado por la ONP sobre la jubilación adelantada.

De acuerdo a información extraoficial obtenida del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo –MTPE-, en las semanas siguientes a la presentación del Informe Final, el número total de ex trabajadores que se verían beneficiados por las recomendaciones planteadas por la Comisión Especial, ascendía a 7,640, correspondientes a 19 de las empresas analizadas[12]. Se logró la individualización de todos ellos y se anexó la lista al Informe Final.

Finalmente, conviene destacar dos aspectos relevantes de este informe de la Comisión Especial. El primero, el criterio utilizado para definir a un "procedimiento de cese colectivo irregular"; y el segundo, las recomendaciones y sugerencias puntuales formuladas.

Según el criterio adoptado, "cese colectivo irregular", constituía aquél que se producía como consecuencia de la aplicación de un procedimiento distinto al previsto en el Decreto Legislativo N° 728 (cese por causa objetiva); precisamente, aquel cese producido bajo el amparo del Decreto Ley N° 26120[13].

Asimismo, la Comisión estimó que las renuncias, al constituir ceses por decisión individual y unilateral del trabajador, no podían considerarse como ceses colectivos, si no más bien como "ceses individuales independientes"[14] y, en tal sentido, quedaban excluidos de los beneficios que pudieran otorgarse.

En cuanto a las recomendaciones y sugerencias formuladas por los distintos integrantes de la Comisión Especial, podemos destacar:

1) Dotar a la ONP de las condiciones materiales y presupuestales a fin de que pueda determinar la relación de trabajadores que cesaron entre los años de 1991 y 2000 en las empresas del Estado y que gozan de una pensión de jubilación; o han iniciado un procedimiento para la obtención de una pensión de jubilación;

[12] El universo analizado por la Comisión Especial ascendía a 80 empresas; número alcanzado luego de la remisión de la información de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, la lista total de beneficiarios correspondió únicamente a 19 empresas; únicas que tenían registrado un expediente de cese colectivo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

[13] La Comisión Especial, acogiendo la posición de la Defensoría del Pueblo, consideró que el procedimiento de terminación del vínculo laboral por excedencia establecido en el artículo 7° del Decreto Ley N° 26120, así como todos los decretos leyes que recogieron idéntico procedimiento (p. ejem. los Decretos Leyes N° 25567, N° 25658 y N° 25715), habrían vulnerado el derecho al debido proceso, al no permitirse el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa de parte de los trabajadores. La Comisión Especial también precisó que la aplicación de dicho artículo, pudo haber vulnerado otros derechos constitucionales como el derecho a la información, a la no discriminación y a la libertad sindical –tal y como lo referían los ex trabajadores al narrar cómo se producían los primeros ceses de personal–, en la medida que pudieran actuarse las pruebas que acreditaran dicha situación. La verificación de ello, superaba largamente la capacidad técnica de la Comisión Especial. (Informe Final: Cap. VI. Numeral 3).

[14] Informe Final: Cap. VI. Numeral 3.2).

2) El acceso a programas de empleo y reconversión laboral;
3) Implementación de programas especiales de capacitación en actividades independientes;
4) Opción preferente de los ex trabajadores para la contratación de personal en el Estado;
5) Conformación de juzgados ad hoc a fin de revisar los pedidos de reintegros o pagos de beneficios sociales o incentivos, respecto de aquellos ex trabajadores que no tuvieron sentencias favorables con calidad de cosa juzgada.
6) El pago de una indemnización económica;
7) Extender el beneficio de la jubilación adelantada a los ex trabajadores afectados por los ceses colectivos, en virtud del criterio adoptado por la Resolución Jefatural N° 123-2001-JEFATURA/ONP de fecha 22 de junio de 2001 (trabajadores que cumplieron con los años de aportación, pero que fueron despedidos antes de cumplir la edad mínima exigida por ley).

Finalmente, el Informe Final contiene las recomendaciones y sugerencias de los ex trabajadores de cada una de las empresas consideradas en el mandato de la Comisión Especial. En términos generales, tales recomendaciones comprenden desde la reposición en sus puestos de trabajo, la revisión de las liquidaciones por beneficios sociales otorgados, el pago de una indemnización por los daños sufridos o la jubilación adelantada, hasta la anulación de los procesos judiciales que habían tenido un resultado desfavorable para los ex trabajadores.

3.3. Problemas presentados.-

Los principales problemas en la labor de esta Comisión Especial se refieren a la falta de información sobre los ceses producidos en un número significativo de empresas, así como la dificultad para incorporar a los representantes de los ex trabajadores en el debate sobre la situación empresarial de su entidad.

En efecto, la labor de la Comisión Especial se vio limitada para confrontar información brindada por los ex trabajadores, debido a la ausencia de expedientes administrativos sobre los ceses colectivos producidos en cada empresa ante la Autoridad Administrativa de Trabajo –AAT.

De otro lado, el número significativo de trabajadores afectados[15], y de empresas involucradas, hizo imposible que la discusión sobre la situación empresarial de las entidades, y de las circunstancias específicas de cada cese, pudiera verificarse congregando a los representantes de los ex trabajadores de las 80 empresas involucradas.

[15] De acuerdo a los cálculos de la Comisión Especial, el universo total de trabajadores correspondiente a las 80 empresas estudiadas, superaba las 40 mil personas.

Ello motivó la disposición del artículo 4° del Decreto Supremo N° 027-2001-TR, en la que se precisaba la modalidad para cumplir con la exigencia del debate y aprobación del informe final, por parte de los representantes de los trabajadores o ex trabajadores: por escrito y con un plazo perentorio para su presentación.

En tal sentido, el Informe Final contiene las recomendaciones y sugerencias de cada una de las entidades involucradas, así como la totalidad de las propuestas planteadas por los ex trabajadores.

4. REVISIÓN DE LOS CESES COLECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y GOBIERNOS LOCALES (LEYES N° 27487 Y N° 27586)

4.1. Mandato de las Comisiones Especiales (Ley N° 27487).-

La Ley N° 27487 (publicada el 23 de junio de 2001), derogó el D.L. N° 26093 y dispuso la conformación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público.

En efecto, el artículo 3º de la referida ley, estableció que las instituciones y organismos públicos, las empresas del Estado no sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, así como los gobiernos locales y las empresas municipales, en un plazo de 15 días naturales contados a partir de su vigencia, conformarían Comisiones Especiales. Tales comisiones estarían integradas por representantes de las diversas entidades y de sus trabajadores, con el propósito de revisar los ceses colectivos de personal amparados en procedimientos de evaluación de personal efectuados al amparo del Decreto Ley Nº 26093 o en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa.

Asimismo, el referido artículo 3° precisaba que en un plazo de 45 días hábiles a partir de su fecha de instalación, las Comisiones Especiales debían cumplir con elaborar un informe que incluyera la relación de trabajadores cesados irregularmente, si los hubiera, así como las recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por el titular del sector o gobierno local. El plazo señalado fue ampliado hasta el 20 de diciembre del 2001 por el artículo 1º de la Ley N° 27586.

De esta forma, las Comisiones Especiales creadas por la Ley N° 27487 fueron el antecedente inmediato de la Comisión Multisectorial (Ley N° 27586); la cual se ocuparía de evaluar las recomendaciones formuladas por aquéllas.

4.2. Resultado.-

De acuerdo a la información que obra en el Informe Final de la Comisión Multisectorial, el número de entidades que evacuaron un informe final en el plazo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 27586 (20 de diciembre de 2001) fue de 190. No obstante, la Comisión

Multisectorial acordó evaluar aquellos informes que fueran presentados antes del 31 de diciembre de 2001[16].

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo desconoce el número total de servidores cesados a nivel nacional al amparo del Decreto Ley N° 26093 o de normas legales expresas; además no ha podido encontrar alguna evaluación general que examine los resultados de la aplicación de los ceses colectivos y procesos de reorganización de personal efectuados en el sector público y gobiernos locales[17].

Los informes finales de las Comisiones Especiales que fueron evaluados por la Comisión Multisectorial, no compartían una misma estructura. En la mayoría de casos, ni siquiera se llegó a individualizar plenamente a los ex trabajadores afectados[18].

En el mismo sentido, la mayoría de los informes finales dan cuenta de la falta de consenso entre ex trabajadores y representantes de la entidad cesante al momento de formular las recomendaciones y sugerencias a ser implementadas por los titulares del sector o del gobierno local. Ello motivó la presentación por separado de sus respectivos informes.

4.3. <u>Problemas presentados</u>.-

Los problemas para el trabajo eficiente de las Comisiones Especiales se remontan a la misma ley de creación, Ley N° 27487.

En efecto, dicha norma no estableció los parámetros que orientaran la labor de las Comisiones Especiales encargadas de revisar los ceses colectivos. Por ello tales comisiones no tuvieron criterios o lineamientos homogéneos para la calificación de los ceses colectivos puestos a su consideración que permitieran más tarde a la Comisión Multisectorial pudiera consolidar procesos e información de manera uniforme.

Asimismo, no se determinó si las recomendaciones y sugerencias de la Comisión Multisectorial debían sujetarse al marco legal vigente entonces o podían implicar cambios normativos. De la misma manera, las comisiones carecían de información acerca de los recursos disponibles para la implementación de estas medidas.

[16] De acuerdo a la información que obra en el Informe Final de la Comisión Multisectorial, algunas entidades –no se precisa el número– remitieron sus respectivos informes finales hasta el 1 de febrero de 2002. Estos informes también fueron evaluados por la Comisión Multisectorial.

[17] El proyecto de ley sustitutorio que el Ejecutivo remitió al Congreso de la República y que motivó la dación de la Ley N° 27803, dio cuenta del número aproximado de personas cesadas irregularmente en el sector público, ascendiendo éste a 5,797.

[18] El referido proyecto de ley resalta que al tenerse solamente una cifra aproximada de trabajadores cesados en el sector público, era necesaria la individualización por parte de las entidades y en base a los parámetros de la CM.

Finalmente, con frecuencia pudo advertirse como problema central para esta labor, la actitud de muchos de los titulares de las entidades, que en algunos casos dilataron la instalación de las Comisiones Especiales y, en otros, simplemente no lo hicieron a pesar del mandato imperativo de la ley.

4.4. Mandato de la Comisión Multisectorial (Ley N° 27586).-

La Ley N° 27586 (publicada el 12 de diciembre de 2001), creó la Comisión Multisectorial –CM-, encargada de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes finales elaborados por las Comisiones Especiales creadas por la Ley Nº 27487[19]; establecer medidas que serían implementadas por los titulares de las entidades; y, elaborar propuestas normativas, considerando criterios de eficiencia de la administración, promoción del empleo y reinserción laboral de los sectores afectados[20].

Asimismo, la CM podía revisar las razones que motivaron los despidos, determinando los casos en los que permanecían pendientes de pago por concepto de remuneraciones o beneficios sociales, siempre que éstos no hubieran sido objeto de reclamación judicial.

4.5. Resultado.-

Con el propósito de uniformizar los diferentes criterios asumidos por las diversas comisiones especiales creadas por la Ley N° 27487, y de esta manera realizar un análisis completo de todos los ceses colectivos ejecutados en las entidades públicas, la CM acordó proceder a definir los siguientes conceptos:

- Ceses colectivos: Se definió como cese colectivo aquél supuesto en el que la voluntad unilateral del empleador es la que resuelve las relaciones laborales de un conjunto de trabajadores.
- Renuncias: Es la extinción del vínculo laboral por decisión unilateral del trabajador. La Comisión determinó que éstas no se encontraban dentro del ámbito de aplicación de las Leyes N° 27487 y N° 27586.
- Ceses colectivos irregulares: Aquéllos cuya ejecución se llevó a cabo incumpliendo los procedimientos establecidos en los cuatro supuestos de cese que contiene los artículos 34° y 35° del Decreto Legislativo N° 276; además de los procedimientos de excedencia regulados en el Decreto Ley N° 26093.

[19] El artículo 1º de la Ley N° 27586 dispuso que los titulares de las entidades o sectores, debían remitir los Informes Finales elaborados por las Comisiones Especiales a la Comisión Multisectorial creada por la misma ley.

[20] Para esta última facultad, según el artículo 2° de la Ley N° 27586, la Comisión Multisectorial podía plantear incluso la reincorporación, así como la posibilidad de contemplar un régimen especial de jubilación anticipada.

En el marco del mandato contenido en el artículo 2° de la Ley N° 27586, la CM analizó en su informe final las sugerencias y recomendaciones efectuadas por las Comisiones Especiales con el objeto de proponer los mecanismos más idóneos para reparar los daños provocados a los ex trabajadores del sector público, empresas estatales no comprendidas en procesos de privatización y gobiernos locales que fueron afectados por ceses irregulares.

A fin de contar con una base cierta de ex trabajadores afectados que pudieran acceder a las recomendaciones y beneficios formulados por la CM, ésta propuso que por vía legislativa se autorizara al sector correspondiente la conformación de un registro denominado: "Registro Nacional de Ex Trabajadores del Sector Público Cesados Irregularmente"[21].

La información con la que contaría el Registro para efectos de individualizar a los ex trabajadores beneficiarios, sería la proporcionada por cada entidad, toda vez que a éstas correspondía el archivo de los legajos personales de las personas con las que mantuvieron vínculo laboral.

Cabe señalar que según lo indicado por la propia CM, "(...) lo aconsejable hubiera sido que [sea la Comisión misma] la que implemente el Registro Nacional en cuestión, tomando en consideración los procedimientos de cese irregulares que ha logrado determinar"[22]. Sin embargo, ello no pudo realizarse por las deficiencias en los informes remitidos por las Comisiones Especiales.

Las recomendaciones y beneficios contenidos en el informe de la CM, fueron los siguientes:

1) Reincorporación: se acordó por unanimidad que toda recomendación de reincorporación o reposición, como primera opción, debía ser entendida como un nuevo vínculo laboral, pudiendo ser una nueva contratación o nuevo nombramiento, en la medida que existan o se generen plazas presupuestadas vacantes. Adicionalmente, se exigía que los trabajadores cumplan con los requisitos exigidos para esas plazas, que se cuente con habilitación legal para contratar y que exista la norma legal que autorice los nombramientos[23].

2) Pensión de Jubilación Adelantada: la CM llegó a la conclusión que era necesario efectuar ciertas modificaciones legislativas, a fin de que los trabajadores cesados

[21] La Comisión Multisectorial propuso que sea la Presidencia del Consejo de Ministros la que tenga a su cargo la conformación, implementación y ejecución del "Registro Nacional de Ex Trabajadores del Sector Público Cesados Irregularmente".
[22] Comisión Multisectorial. Informe Final. Recomendaciones Generales.
[23] Como consecuencia de la instalación de los Gobiernos Regionales, la Comisión Multisectorial acordó por unanimidad recomendar al Congreso que las recomendaciones que se emitan para el caso de los CTARes sean aplicadas por las entidades que asuman a las distintas direcciones regionales existentes, considerando el marco normativo sobre descentralización que en ese entonces venía siendo discutido en el Congreso de la República.

irregularmente en el sector público puedan tener acceso a una Pensión de Jubilación Adelantada, si es que no cumplen con los requisitos legales de edad para acceder a la jubilación en el régimen general del Decreto Ley N° 19990.

Con el propósito de lograr el acceso de este grupo de ex trabajadores al régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19990, la CM propuso que se les reconozca los años de aporte pensionarios requeridos para acceder a una pensión adelantada de jubilación y que fueron dejados de aportar por efectos del cese irregular. Dicho reconocimiento, en ningún caso podría ser mayor a 10 años.

3) Reconversión Laboral: en este punto, la recomendación de la CM estuvo orientada a mejorar la posibilidad de los trabajadores del sector público cesados irregularmente, para conseguir un empleo a través de la capacitación técnica y/o profesional, o de la implementación de mecanismos de asesoría necesarias para constituir y/o desarrollar una pequeña o mediana empresa.

   Con el propósito de implementar estos programas de capacitación, la CM propuso la suscripción de convenios con universidades, institutos tecnológicos, entre otros.

4) Bolsa de Trabajo: la CM propuso la creación de una bolsa de trabajo que sirva de consulta obligatoria para todas aquellas entidades del sector público que requieran contratar personal sin la exigencia de llevar a cabo un concurso público.

5) Proyectos de Ley: la CM elaboró también, proyectos de ley sobre Registro de Ex Trabajadores Cesados Irregularmente, y sobre Pensión de Jubilación Adelantada.

El Informe Final de la CM fue entregado al Congreso de la República el 26 de marzo de 2002.

4.6. <u>Problemas presentados</u>.-

La labor desarrollada por la CM se vio afectada, además de los problemas antes presentados, por los siguientes:

- Informes finales de las Comisiones Especiales con información incompleta. Los datos que comúnmente se omitían, eran: el número de ceses irregulares llevados a cabo en la institución, las razones que sustentaban la calificación de irregularidad del cese, las normas que servían de fundamento de los ceses efectuados, así como los criterios tomados en cuenta por la Comisión Especial para la evaluación.

- Falta de Información para evaluar la viabilidad de las recomendaciones formuladas por las Comisiones Especiales, como ocurría en el caso del posible número de personas beneficiarias de los programas, existencia de plazas vacantes en la institución,

existencia de beneficios sociales pendientes de pago, procesos judiciales en trámite o con sentencia.

Los problemas expuestos persuadieron a la propia CM a variar la metodología de trabajo, descartando un análisis individual de los Informes Finales para optar por uno global. Ello, tomando en consideración además los elementos comunes existentes a fin de emitir recomendaciones generales que pudieran ser aplicables a todos los trabajadores cesados irregularmente, independientemente de la entidad en la que laboraron.

5. IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LAS COMISIONES CREADAS POR LAS LEYES Nº 27452 Y Nº 27586 E INCLUSIÓN DE LOS EX TRABAJADORES QUE RENUNCIARON BAJO COACCIÓN

5.1. Aspectos relevantes de la Ley N° 27803.-

La Ley N° 27803 tuvo como finalidad implementar las recomendaciones efectuadas por la Comisión Especial –CE- y la CM. Para ello:

- Instituyó un Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, respecto del cual los ex trabajadores cesados irregularmente tendrían derecho a optar alternativa y excluyentemente por: la reincorporación o reubicación laboral, la jubilación adelantada, la compensación económica o la capacitación o reconversión laboral; y

- Creó el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente –RNTCI-, en el cual se inscribirían a los ex trabajadores cesados irregularmente, como requisito previo para optar por los mencionados beneficios.

- Estableció reglas para la individualización[24] de los ex trabajadores cesados irregularmente según lo determinado por la CE y la CM, encargando al MTPE la consolidación de la información y su remisión al Registro. La ley dispuso que la Defensoría del Pueblo actuaría como veedora[25].

- Dispuso la revisión de los casos de renuncias bajo coacción, así como de los ceses colectivos producidos en las entidades del sector público y los gobiernos locales que no fueron objeto de estudio por parte de las comisiones conformadas en tales entidades. Para tal fin creó la Comisión Ejecutiva –CEj-, conformada por tres

[24] La individualización supone la identificación de cada uno de los ex trabajadores y trabajadoras cesadas en procedimientos considerados irregulares por la CE y la CM.
[25] Entendida como función de supervisión, toda vez que las funciones de la Defensoría del Pueblo derivan de su mandato constitucional.

representantes sindicales (de la CGTP, de la CUT y de la CTP), cuatro representantes del Ejecutivo (de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Justicia) y un representante de la Defensoría del Pueblo.

5.2.Problemas presentados y recomendaciones formuladas.-

a) En los alcances e interpretación de la Ley N° 27803 y su Reglamento.

- **Exclusión de ex trabajadores de las empresas sometidas a procesos de privatización**

La ley determinó que el MTPE debería remitir al Registro la relación de ex trabajadores que fueron cesados irregularmente según lo establecido por la CE.

Las quejas presentadas ante nuestra institución permitieron identificar la existencia de dos grupos de ex trabajadores que, encontrándose dentro de los alcances de la Ley N° 27452, quedarían excluidos de los beneficios, en el supuesto de prevalecer una interpretación literal de la Ley N° 27803. Estos grupos estaban conformados por:

- Ex trabajadores que no obtuvieron pronunciamiento de la CE sobre la irregularidad de su cese en razón de la falta de información[26] o de la existencia de procesos judiciales en trámite[27].

- Ex trabajadores cuyo vínculo laboral se extinguió sin observar las reglas del procedimiento de cese colectivo regulado en el Decreto Legislativo N° 728.

Respecto al primer grupo, la Defensoría del Pueblo consideró que tal situación no debería perjudicar a quienes estuvieren en condiciones de demostrar que la terminación de su vínculo laboral se produjo como consecuencia de un procedimiento de cese colectivo que pudiera calificarse como irregular conforme a los criterios adoptados por la propia CE. En tal sentido, habiendo tomado conocimiento que el MTPE, en su condición de Secretaría Técnica de la CE, había obtenido información complementaria, nuestra institución sugirió a dicha entidad asumir la individualización de los referidos ex trabajadores[28].

[26] Es el caso de las empresas Aeroperú, Almacena, Banco Continental, Cedega, Ciusa, Compañía Minera Condestable, Copes, Compañía Peruana de Vapores, Electro Oriente, Electro Sur Este, Electro Norte, Electro Sur Medio, Emsal, Enace, Entur Perú, Epersur, Ergusa, Ertsa Puno, Ertur Arequipa, Flopesca, Inasa, Kuelap, Paramonga, Plesulsa, Reaseguradora Peruana, Quimpac, Seal y Solgas

[27] Es el caso de las empresas Laboratorios Unidos S.A., Petroperú, Enafer, Pesca Perú, Petromar, Enapu y Siderperú.

[28] Esta sugerencia fue alcanzada al Ministerio de Trabajo mediante Oficio N° DP-2003-529 de fecha 27 de agosto de 2003

Al respecto, el MTPE informó que se encontraba efectuando una nueva revisión del informe final de la CE para luego requerir a las diversas Direcciones Regionales de Trabajo, copia de los expedientes administrativos que originaron los ceses colectivos, con la finalidad de proceder con la labor de individualización conforme a los criterios de irregularidad establecidos por la CE[29].

Con relación al segundo grupo, se advirtió que la CE excluyó de su competencia el análisis de todo procedimiento de cese colectivo ejecutado al amparo del Decreto Legislativo N° 728, aun cuando la propia comisión había constatado la existencia de irregularidades en el procedimiento de algunas empresas. Es el caso, por ejemplo, de los ex trabajadores cesados en 1997 en la empresa Electro Ucayali, cuyo procedimiento, según el informe de la comisión, fue seguido por autoridad no competente, la empresa omitió señalar el número de trabajadores y explicar la motivación para iniciarlo.

Considerando que el inciso b) del artículo 2° de la Ley N° 27452 estableció como tarea específica de la CE *"determinar si los procedimientos de cese colectivo* (incluidos los efectuados al amparo del Decreto Legislativo N° 728) *realizados se ajustaron a la legislación especial aplicable";* la Defensoría del Pueblo sugirió al MTPE subsanar dicha omisión, especialmente respecto de aquellos casos en que la misma Comisión advirtió irregularidades en el procedimiento, como el caso antes mencionado[30].

Tal recomendación no fue acogida por el MTPE que informó que no le correspondía evaluar estos casos toda vez que dichos procedimientos constituían supuestos de despido arbitrario, modalidad no contemplada en los alcances de la Ley Nº 27803[31]. No obstante ello, la Defensoría del Pueblo reiteró su recomendación[32].

- **Entidad responsable de la individualización de ex trabajadores del Sector Público y Gobiernos Locales**

Para la individualización de los ex trabajadores cesados irregularmente en entidades del Sector Público y de los Gobiernos Locales, el artículo 9° de la Ley N° 27803 dio rango normativo a los parámetros de la CM. A tal efecto, la ley estableció que el MTPE debería solicitar la información a las entidades involucradas, encontrándose éstas obligadas a proporcionarla.

Sin embargo, una de las principales dificultades constatadas por la Defensoría del Pueblo estuvo relacionada con la imprecisión legal acerca de la entidad responsable de la tarea de individualización y de las implicancias de la misma.

[29] Oficio N° 1340-2003-MTPE/DVMT de fecha 18 de noviembre de 2003
[30] Oficio N° DP-2003-529
[31] Oficio N° 1340-2003-MTPE/DVMT
[32] Oficio N° DP/AE-2003-145 de fecha 23 de diciembre de 2003.

En la práctica, el MTPE consideró que la referida individualización tenía que hacerla cada entidad efectuando para ello una reevaluación de los casos en función de los parámetros establecidos en la ley.

Si bien algunas entidades cumplieron con tal reevaluación, la mayoría de ellas lo hizo fuera del plazo establecido por ley[33] y como consecuencia de los reiterados pedidos que, por recomendación de la Defensoría del Pueblo[34], efectuó el MTPE.

Otras entidades, sin embargo, respondieron al MTPE informando que dicha labor ya había sido previamente efectuada por las comisiones especiales, limitándose a remitir copia de los informes finales elaborados por las referidas comisiones sin efectuar análisis alguno.

Al respecto, de los diversos pedidos recibidos por la Defensoría del Pueblo, se pudo dar cuenta de un considerable grupo de ex trabajadores que por defecto (omisión o insuficiencia) en la información remitida por sus entidades al MTPE, no contaban con un pronunciamiento expreso de la irregularidad de sus ceses, pese a que existían elementos que podían demostrar su conformidad con los parámetros establecidos. Esta situación se pudo advertir, por ejemplo, en el Instituto Nacional de Bienestar Familiar–INABIF, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria -SUNAT, el Instituto Peruano de Radio y Televisión Peruana–IRTP, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos–SUNARP, Mercados del Pueblo–MESA, las Municipalidades de Lince, San Miguel y La Molina de la Provincia de Lima, y el Ministerio de Economía.

Con la finalidad de que el MTPE subsane las indicadas omisiones, la Defensoría del Pueblo formuló diversas recomendaciones dando cuenta de las irregularidades cometidas[35].

- **Conformación de la Comisión Ejecutiva**

Respecto a la inclusión de un representante de la Defensoría del Pueblo en la CEj, nuestra institución expresó al Congreso de la República que las funciones esencialmente ejecutivas de dicha comisión, no resultaban compatibles con nuestra función constitucional de supervisión del cumplimiento de funciones de la administración estatal[36].

---

[33] El Reglamento estableció que las entidades deberían proporcionar la información que el Ministerio de Trabajo solicitara en el plazo de 5 días hábiles de recibido el requerimiento.

[34] En ese sentido, conviene recordar que por recomendación de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Trabajo cursó a 196 entidades del sector público (aquellas que remitieron información a la Comisión Multisectorial) los Oficios Múltiples N° 03-2002-TR/VMT del 08 de agosto de 2002, N° 10-2002-TR/VMT del 15 de noviembre de 2002, N° 01-2003-TR/VMT del 20 de febrero de 2003 y N° 05-2003-TR/VMT del 23 de julio de 2003, solicitando información respecto a la existencia de irregularidades en el proceso de ceses colectivos efectuado en sus respectivas instituciones.

[35] Oficios Nº 133-03-DP-ORLC, Nº 202-03-DP-ORLC, Nº 252-03-DP-ORLC, Nº 254-03-DP-ORLC, Nº 276-03-DP-ORLC, Nº 07-03-DP-ORLC-IA, N° 246-03-DP-ORLC y Nº 344-03-DP-ORLC respectivamente.

[36] Oficio DP-2002-554 de fecha 5 de agosto de 2002

Asimismo, la Defensoría del Pueblo remitió al Congreso de la República la solicitud de un grupo de ex trabajadores que se identificaron como representantes de la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales-CITE, quienes pidieron ser incorporados a la Cej, a fin de que se evaluara la posibilidad de atender dicha solicitud[37].

El artículo 6° de la Ley N° 27803 no fue modificado, por ende, la conformación de la Cej se mantuvo conforme al texto original de la ley.

- **Razonabilidad del plazo establecido para la presentación de solicitudes**

Al disponer la ley que, dada su naturaleza excepcional, la CEj sólo analizaría únicamente las solicitudes presentadas dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia de la ley[38], la Defensoría del Pueblo sugirió al Congreso de la República extender el plazo referido a fin de permitir la adecuada difusión de la norma, así como un proceso ordenado de inscripción en el Registro[39].

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo recibió numerosas solicitudes y expedientes de ex trabajadores y ex trabajadoras que no alcanzaron a presentar su documentación dentro del plazo, en la mayoría de los casos por desconocimiento de la emisión de la norma, motivados principalmente en razones de índole geográfico.

La tramitación de tales solicitudes no fue posible al no haberse modificado la citada norma.

- **Ilegalidad del artículo 2.3. del Reglamento aprobado por D.S. 014-2002-TR**

Si bien la ley sólo 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 estableció que para la revisión de estos casos debían "*entenderse incluidos únicamente a los ex trabajadores que oportunamente presentaron solicitudes de revisión de cese al amparo de las Leyes N° 27487 y 27452"*.

La Defensoría del Pueblo recibió numerosas quejas por la referida exigencia como condición para admitir la evaluación de los expedientes, y en tal virtud elaboró un informe (anexo al presente) que concluyó en que el citado artículo 2.3 vulneraba el principio de legalidad reconocido en el artículo 45° de la Constitución, así como el inciso 8) del artículo 118° de la propia Carta, que faculta al Presidente de la República a reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas[40].

[37] Oficio DP-2002-579 de fecha 22 de agosto de 2002
[38] Este plazo venció el 06 de agosto de 2002.
[39] Oficio DP-2002-554 de fecha 5 de agosto de 2002
[40] El informe considero que:

El referido informe sustentó además, la facultad de la CEj para inaplicar la norma reglamentaria en cuestión, en atención a los principios de legalidad, jerarquía normativa, eficacia, servicialidad y celeridad.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo recordó al MTPE la obligación de las administraciones públicas de adecuar su actuación a las exigencias del principio de legalidad, recomendándole además, la derogación de la exigencia establecida en el artículo 2.3. del referido decreto supremo[41].

El MTPE no acogió la recomendación argumentando que *"los trabajadores consideraban por cese colectivo (...) los programas de renuncias con incentivos"* y que las comisiones especiales conformadas en las entidades sí recibieron las solicitudes de los renunciantes[42]. Tal respuesta a juicio de la Defensoría del Pueblo no enervó los argumentos expuestos por la institución[43].

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo sustentó ante la CEj su posición, recomendando sin éxito, la inaplicación de la norma[44].

- **Procesos de reorganización no autorizados por norma legal y casos de mutuo disenso**

La ley estableció que la CEj debía determinar la irregularidad de ceses colectivos en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa, así como determinar si existió o no coacción en la voluntad de renunciar.

No obstante, la Defensoría del Pueblo identificó la existencia de dos grupos de ex trabajadores que podían quedar excluidos de los beneficios de prevaler en la CEj una interpretación literal de la Ley N° 27803:

- 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 renuncias 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.

[41] Oficio DP-2003-252 de fecha 10 de abril de 2003.
[42] Oficio N° 903-2003-MTPE/DVMT de fecha 06 de agosto de 2003.
[43] Oficio N° DP/AE-2003-145.
[44] Esta exposición se realizó en la décimo séptima sesión de la Comisión Ejecutiva celebrada el 28 de marzo de 2003 y se reiteró en la décimo novena, celebrada el 12 de setiembre del mismo año.

- Ex trabajadores que fueron cesados en el marco de procesos de reorganización de personal autorizados por decisiones del Titular de la entidad.

- Ex trabajadores cuyo vínculo laboral se extinguió debido a la causal de mutuo disenso.

Respecto al primer grupo, nuestra institución consideró que el artículo 1° de la Ley N° 27487 que dispuso la revisión de ceses colectivos amparados en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa; debía interpretarse asumiendo *ratio legis.* En tal sentido, la intención había sido la de reparar los daños generados como consecuencia de la aplicación de actos vulneratorios de derechos, al margen de si éstos tenían como sustento una norma legal, un acto administrativo de alcance general o una decisión del Titular de la entidad u organismo autónomo. Este fue el caso, por ejemplo, de los ex trabajadores del Banco Central de Reserva del Perú, en el que se advirtió que su cese que se produjo como consecuencia de la aplicación de un Acuerdo de Directorio.

Por tal motivo, se sugirió que la CEj, partiendo de una interpretación teleológica sobre su ámbito de competencia, extendiera su campo de estudio a los ceses colectivos amparados en actos administrativos de alcance general o decisiones del Titular de una entidad con autonomía funcional –incluyendo de esta forma a los organismos constitucionales autónomos u organismos públicos descentralizados–, por producir efectos generales equiparables a los de una norma legal[45].

El MTPE opinó sin embargo, que los ceses colectivos debían haber tenido como sustento una norma legal y que dada la naturaleza excepcional de la Ley N° 27803, no era posible extender el ámbito de competencia de la CEj[46]. Nuestra institución reiteró su recomendación[47].

Respecto al segundo grupo, la Defensoría del Pueblo consideró que la norma que otorgaba facultades a la CEj para revisar los casos de aquellos ex trabajadores que mediante coacción fueron obligados a renunciar; debía interpretarse también, atendiendo a su *ratio legis.* Ella buscaba reparar los daños generados como consecuencia de la aplicación de actos que coaccionaron cualquier manifestación de voluntad de los trabajadores –independientemente de la forma como ésta se expresara-. En consecuencia, se recomendó a la CEj incluir en su ámbito de estudio, las solicitudes de ex trabajadores que acreditaran haber sido coaccionados u obligados a celebrar convenios de mutuo disenso[48].

[45] Oficio N° DP-2003-529 de fecha 27 de agosto de 2003.
[46] Oficio N° 1340-2003-MTPE/DVMT.
[47] Oficio N° DP/AE-2003-145.
[48] Oficio N° DP-2003-529 .

El Ministerio de Trabajo informó que nuestra recomendación podría atenderse en la medida que se comprobara que la invitación había estado dirigida a que los ex trabajadores se acogieran a los programas de renuncias voluntarias, pero que en su ejecución el empleador hubiera exigido la suscripción de documentos distintos[49]

- **Situaciones no contempladas en el proceso de revisión de ceses colectivos.**

Las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo han permitido advertir situaciones que, encontrándose excluidas del ámbito de aplicación de las leyes N° 27452, N° 27487, N° 27586 y N° 27803, correspondería ser atendidas por razones de justicia y equidad.

Así, la Defensoría del Pueblo recibió un significativo número de pedidos y consultas de ex trabajadores del Estado que prestaron sus servicios sujetos al régimen laboral de la actividad privada, cuyo vínculo laboral se extinguió a través de la figura del despido arbitrario. Si bien nuestra institución consideró que tal supuesto no estaba incluido dentro de los alcances de las citadas normas[50], advirtió la situación de aquellos trabajadores que fueron despedidos mediante esta modalidad sin obtener el pago de la debida indemnización.

Se identificaron además, casos de afectación de derechos que provenían del incumplimiento en el pago de incentivos pactados o establecidos a favor de ex trabajadores.

En ambos casos, la Defensoría del Pueblo sugirió al MTPE evaluar la conveniencia de promover una iniciativa legislativa que permita atender el requerimiento social que éstas implican, por encontrarse relacionadas directamente con el incumplimiento de obligaciones asumidas por el Estado como empleador[51].

El MTPE no acogió esta última sugerencia argumentando que las personas afectadas por el incumplimiento del pago de las indemnizaciones o incentivos pudieron haber recurrido al Poder Judicial[52].

b) En la individualización de ex trabajadores de las empresas incluidas en el proceso de promoción de la inversión privada

La Defensoría del Pueblo recibió algunas quejas que demostraban que la individualización no había comprendido a la totalidad de ex trabajadores que la CE había determinado por

[49] Oficio N° 1340-2003-MTPE/DVMT.
[50] la Defensoría del Pueblo consideró que los casos de despidos arbitrarios al amparo del artículo 34° del Decreto Legislativo N° 728 no se encontraban contenidos dentro de los alcances de la leyes N° 27452, N° 27487, N° 27586, N° 27803 y sus normas complementarias, toda vez que el despido arbitrario constituye una modalidad específica de extinción del vínculo laboral no comprendida en los referidos dispositivos, cuyos alcances resultaban además ajenos a su finalidad.
[51] Oficio N° DP-2003-529.
[52] Oficio N° 1340-2003-MTPE/DVMT.

cada empresa. Este es el caso, por ejemplo, de los ceses efectuados en las empresas PETROMAR[53], CERPER[54] y ENCI[55]:

En atención a las quejas formuladas, la Defensoría del Pueblo recomendó al MTPE la inscripción en el Registro de 9 ex trabajadores de PETROMAR, 95 ex trabajadores de CERPER, 173 ex trabajadores de ENCI y de todos aquellos que fueron cesados irregularmente según la Comisión Especial. No se obtuvo respuesta del Ministerio al respecto.

c) En la individualización de ex trabajadores del sector público y gobiernos locales

La Defensoría del Pueblo advirtió algunos casos de ex trabajadores que, pese a contar con el pronunciamiento favorable de la CM así como de las entidades en las que laboraron, no fueron individualizados por el MTPE ni inscritos en el Registro.

Cabe citar, por ejemplo, el caso de los ex trabajadores de la Municipalidad Provincial de Maynas, de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP y del CTAR Piura, quienes contaban con el pronunciamiento favorable de la CM, pese a ello, las publicaciones efectuadas por el MTPE no incluyeron al número total determinado por la citada comisión[56].

De la misma manera, la inscripción efectuada por el MTPE de los ex trabajadores cesados en COOPOP, CTAR Piura, CTAR Huancavelica, CTAR Cusco y el Poder Judicial, no corresponde a la totalidad del número de ex trabajadores individualizados por las referidas entidades[57].

---

[53] La Comisión Especial determinó que los 10 ex trabajadores incluidos en el expediente Nº 3893-93-DR-PIU-ZRTAL fueron cesados irregularmente. Sin embargo, en el Primer Listado sólo fue considerado 1 ex trabajador, faltando la inscripción y publicación de los 9 ex trabajadores restantes.

[54] La Comisión Especial consideró que fueron cesados irregularmente los 96 ex trabajadores de CERPER que fueron incluidos en el Expediente Nº 182-93-DVPSC-CALL. Pese a ello, en el Primer Listado solo fue considerado 1 ex trabajador, faltando la inscripción y publicación de los 95 ex trabajadores restantes.

[55] La Comisión Especial consideró que fueron cesados irregularmente los 173 ex trabajadores de ENCI declarados excedentes con la Directiva CG-04-93. Sin embargo, en el tercer listado solo fueron considerados 40 ex trabajadores, faltando la inscripción y publicación de los 132 ex trabajadores restantes.

[56] Sobre el proceso de ceses colectivos llevados a cabo en la Municipalidad Provincial de Maynas, la Comisión Multisectorial se pronunció por la irregularidad del cese de 557 ex trabajadores, de los cuales sólo fueron considerados 325 en el primer listado. En el caso de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP, la comisión se pronunció por la irregularidad del cese de 17 ex trabajadores, de los cuales sólo 4 fueron considerados en el segundo listado. La Comisión Multisectorial se pronunció señalando que 12 ex trabajadores de la Dirección Sub Regional de Educación "Luciano Castillo Colonia" del ex CTAR PIURA, fueron cesados irregularmente, siendo publicados en el segundo listado 11 de ellos.

[57]El MINDES individualizó a 11 ex trabajadores cesados irregularmente en COOPOP, el Gobierno Regional de Piura informó la irregularidad del cese de un ex trabajador y el Gobierno Regional de Huancavelica remitió una relación de 49 ex trabajadores que fueron cesados irregularmente, sin que ninguno de ellos fueran incluidos en los listados. En el caso de CTAR Cusco, el Gobierno Regional remitió una relación de 67 ex trabajadores de los cuales sólo 11 fueron inscritos. El Poder Judicial remitió al Ministerio de Trabajo la

En ambos supuestos la Defensoría del Pueblo recomendó al MTPE la inscripción de los ex trabajadores restantes, sin recibir respuesta.

d) En la revisión e individualización a cargo de la Comisión Ejecutiva

- **Criterios para considerar un documento como probatorio de la coacción.**

La Defensoría del Pueblo recomendó al MTPE[58] tuviera en cuenta todas aquellas directivas, programas, circulares y otros documentos afines, que contengan elementos que contribuyan a formar una opinión acerca de la verosimilitud de la coacción.

En atención a nuestra recomendación, el MTPE informó que no sólo iba a considerar las cartas que fueran cursadas individualmente a cada ex trabajador, sino también todos aquellos documentos emitidos por la entidad empleadora cuyo contenido incluya elementos de coacción y que, pese a no obrar en el expediente presentado, hubieran sido aludidos por el ex trabajador y obren en otros expedientes.

- **Revisión de ceses colectivos que no fueron objeto de análisis por las comisiones conformadas en las entidades del Sector Público y los Gobiernos Locales**

La Defensoría del Pueblo recomendó a la CEj la revisión de todos aquellos ceses producidos en entidades que no conformaron comisión especial, que remitieron extemporáneamente su informe final a la CM, o que expresamente fueron excluidos por sus comisiones especiales.

En el primer supuesto, se encontraban los ex trabajadores de la empresa Electro Ucayali que cesaron en un procedimiento de reorganización; en el segundo, los ex trabajadores del Proyecto Especial Chira Piura -PECHP, Autodema, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, Municipalidad Distrital de Punchana, y las municipalidades provinciales de Huancabamba – Piura y Juan Jacobo Discon Hunter – Arequipa[59]; y en el tercero, los ex trabajadores de la Dirección General del Poder Judicial[60].

e) En el Registro de ex trabajadores, elaboración y publicación de las dos primeras listas

El Reglamento de la ley dispuso que, organizada la información e individualizados los ex

relación de 597 ex trabajadores cesados irregularmente, de los cuales sólo fueron considerados 301 en el segundo listado.

[58] Oficio Nº DP-2003-098.

[59] Oficio Nº 386-03-DP-ORLC del 28 de agosto de 2003.

[60] Oficio Nº 446-03-DP-ORLC del 03 de noviembre de 2003.

trabajadores cuyos ceses o renuncias fueran considerados irregulares, el Registro debería publicar en el diario oficial "El Peruano" la relación de ex trabajadores que podrían optar por los beneficios previstos por la ley. En cumplimiento de la norma, se publicaron hasta tres (3) listados que contienen la inscripción de un total de 27,823 ex trabajadores.

Dichas publicaciones, independientemente de haber orientado -con cada una- la intervención de la Defensoría del Pueblo para el tratamiento de aquellos aspectos derivados de los alcances y aplicación de la ley[61], han presentado por sí mismas algunas deficiencias de forma y contenido que se precisan a continuación.

- **Primera lista[62]**

Con ocasión de esta publicación, la Defensoría del Pueblo advirtió los siguientes problemas:

- duplicidad de los registros N° 25 y 26, 112 y 114, 164 y 165, 462 y 464, 784 y 785[63],
- no se guardó un orden alfabético ni de las personas inscritas ni de las entidades en las que éstas laboraron,
- ausencia de datos suficientes que permitieran la identificación plena del ex trabajador o trabajadora inscrita en el Registro; por ejemplo, el documento de identidad, institución en la que laboró, modalidad de extinción del vínculo laboral, etc.

La Defensoría del Pueblo puso en conocimiento del MTPE las observaciones advertidas[64], recomendando fueran subsanadas. Sin embargo, aun cuando no se recibió una respuesta por escrito, tal recomendación fue parcialmente acogida para la publicación del segundo listado, no ocurrió lo mismo para el tercer listado, como se verá más adelante.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo recibió la queja presentada por ex trabajadores de Mercados del Pueblo de Arequipa y por personas que se presentaron a nombre de la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales – CITE, respecto a la inclusión "irregular" de algunas ciudadanas y ciudadano[65]. En tal virtud se solicitó al MTPE

[61] Sólo hasta el día anterior a la publicación del tercer listado, en la sede principal de Lima se habían recibido un total de 8,972 documentos, entre quejas y petitorios.
[62] Aprobada mediante Resolución Ministerial Nº 347-2002-TR, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 22 de diciembre de 2002, habiendo comprendido a 7,156 ex trabajadores, de los cuales 6,509 correspondieron a la labor de individualización realizada por el Ministerio de Trabajo y 647 a la tarea efectuada por la Comisión Ejecutiva.
[63] Los registros correspondían a Carlos Acero Valentín, Alejandro Alanoca Huaracha, Alejandro Meléndez Norabuena, Nicomedes Arque Huamán y Simón Blas Herrera, respectivamente.
[64] Mediante Oficio N° DP-2003-058 del 22 de enero de 2003.
[65] Las ciudadanas y ciudadano involucrados fueron:

información que sustentara la cuestionada incorporación en el Registro[66], sin obtener respuesta a la fecha de cierre del presente informe.

- **Segunda lista[67]**

Las deficiencias y quejas formuladas con ocasión de la segunda publicación fueron las siguientes:

- errores tipográficos en la publicación del nombre de 7 ex trabajadores de Sedapal[68].
- duplicidad de la inscripción de ex trabajadora de CORPAC S.A[69].

Al igual que lo ocurrido con la publicación de la primera lista, nuestra institución recibió una queja por la "irregular" inscripción de un ex trabajador de la empresa Sedapal[70]. Sin embargo, pese a la información solicitada el Ministerio de Trabajo no ha emitido respuesta.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo recibió un número importante de quejas vinculadas con el pago "a cuenta" del beneficio de la compensación económica, dispuesto

---

- Herminia Felipa Barriga Cornejo (registro N° 659), quien no habría presentado su expediente por encontrarse fallecida.
- Lidia Li Ma (registro N° 3494), quien no habría sido despedida de CORPAC, según copia de su boleta del mes de noviembre 2002.
- Florencio Lima Paricela (registro N° 3503), quien según aparece inscrito en el Registro, habría sido obligado a renunciar por su empleadora Mercados del Pueblo de Arequipa. Sin embargo, de acuerdo a la queja formulada por ex trabajadores de dicha entidad habría sido cesado, pese a que la Comisión Multisectorial opinó porque en la empresa "Mercados del Pueblo de Arequipa" no se habían producido ceses colectivos irregulares.

[66] Por Oficio N° 061-2003-DP-ORLC del 18 de febrero de 2003.

[67] Aprobada con Resolución Ministerial Nº 059-2003-TR fue publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2003, incorporando en el Registro a un total de 10,741 ex trabajadores, correspondiendo 5,539 a la tarea de la Comisión Ejecutiva y 5,202 a la del Ministerio de Trabajo.

[68] Con Oficio Nº 106-03-DP-ORLC del 16 de abril de 2003 se solicitó al Ministerio de Trabajo la corrección de los nombres de: Walter Orrillo Olea, Santiago Ríos Portalino, Feliciano Alcarráz Alarcón, Pedro Guerrero Rodríguez, Miguel Luis Livora Joya, Ramón José Vela Aguilar y Edgardo Romero Sasieta.

[69] En atención a la queja formulada por dirigentes de ex trabajadores de la empresa CORPAC S.A., afiliados a la CITE, se solicitó al Ministerio de Trabajo, mediante Oficio N° 121-2003-DP-ORLC del 29 de abril de 2003, información sobre la duplicidad de la inscripción en el Registro de la ciudadana María Hortensia Ynguil Dávila, quien aparecía inscrita en el primer listado con el registro N° 7004 y en el segundo listado con el registro N° 5275. No se recibió respuesta.

[70] A propósito de la inscripción del ciudadano Reynaldo Castillo Huiza como ex trabajador de la empresa Sedapal obligado a renunciar, la Defensoría del Pueblo recibió una queja en el sentido de que dicho ciudadano no había extinguido su vínculo laboral mediante renuncia sino por despido arbitrario. Confirmada la información por parte de la empresa Sedapal, (que informó que el citado ciudadano había laborado como obrero durante el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 1977 hasta el 04 de octubre de 1996, siendo cesado por despido arbitrario) nuestra institución solicitó al Ministerio de Trabajo mediante Oficio N° 128-2003-DP-ORLC del 5 de mayo de 2003, copia del expediente revisado y del informe elaborado por las mesas de trabajo de la Comisión Ejecutiva.

por la Resolución Ministerial N° 123-2003-TR. Por tal motivo, se solicitó información al MTPE respecto a las medidas dispuestas para garantizar el pago del beneficio al total de ex trabajadores que optasen por él, tendiendo en consideración además, de que el proceso no había culminado aún y no se conocía, consecuentemente, el número real de ex trabajadores que, inscritos en el Registro, decidieran acogerse al beneficio.

El MTPE informó a la Defensoría del Pueblo que en función a lo regulado por el artículo 20° de la Ley N° 27803, los gastos que irrogue la ejecución del programa serán cubiertos con recursos del Fondo Especial del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado – FEDADOI, por lo que se había puesto en conocimiento del Presidente de dicho organismo una proyección de los fondos que se requerirían para implementar los beneficios establecidos en la ley[71].

f) En la emisión de la Resolución Suprema N° 021-2003-TR, que aprobó la publicación de la tercera lista

Antes de la publicación de la tercera lista de ex trabajadores cesados irregularmente, el proceso de individualización, tanto del MTPE como de la CEj, venía atravesando algunas dificultades para su culminación.

Así, en el caso del Ministerio se encontraba pendiente la tarea de individualización del universo de casos que contaban con opinión favorable de las comisiones especiales y de las entidades del sector público que se habían pronunciado en atención a los requerimientos efectuados mediante oficios múltiples por el propio MTPE.

Por su parte, en la CEj se encontraban pendientes de definición algunos temas de agenda. Entre otros:

- la revisión de expedientes fuera de plazo del 23 de julio[72],
- la definición de criterios para la aplicación de la denominada "prueba en mano"[73],

[71] Con Oficio N° 1114-2003-MTPE/DVMT del 2 de octubre de 2003.

[72] Uno de los temas que no lograba consenso en el interior de las mesas de trabajo constituidas por la Comisión Ejecutiva, compuestas por representantes del Ministerio de Trabajo y de las Centrales Sindicales, tenía que ver con la calificación e individualización de aquellos expedientes que contenían solicitudes de revisión fuera del plazo del 23 de julio de 2001, pero que contaban originalmente con la aceptación de su recepción por parte de las comisiones especiales creadas en el marco de la Ley N° 27487 (por ejemplo los casos de ESSALUD).

[73] Mediante la denominada "prueba en mano" se pretendía que aquellos ex trabajadores que no pudieron acompañar en su expediente prueba específica sobre su situación durante el proceso de ceses colectivos o del programa de renuncias con incentivos (por ejemplo la copia certificada de la resolución de su cese), se permitiera la entrega al Ministerio de Trabajo de dicha prueba para que fuera agregada a su legajo.

- la inclusión del Banco Central de Reserva dentro de los alcances de la Ley N° 27803[74],
- el tratamiento de algunas directivas de ESSALUD, como elemento probatorio de la coacción, según propuesta de las centrales,
- el tratamiento de los ceses colectivos efectuados en el marco del D.S. N° 004-91-PCM y del D. Leg. N° 728.

Estos temas fueron planteados como puntos de agenda de las sesiones convocadas durante los meses de octubre y noviembre, pero no se llegaron a discutir por falta de acuerdo de sus miembros.

Fue en este contexto, cuando a través de los medios de comunicación, se hicieron públicas las declaraciones del Presidente de la República respecto a la inminente publicación del tercer y "último listado" de ex trabajadores cesados irregularmente. En atención a ello, la Defensoría del Pueblo cursó al MTPE el Oficio N° DP/AE-2003-145 del 22 de diciembre de 2003, mediante el cual se solicitó información respecto a las medidas dispuestas para garantizar la revisión de la totalidad de expedientes presentados conforme a lo establecido por la Ley N° 27803.

En paralelo a lo expresado por el primer mandatario, el MTPE convocó a sesión de CEj para el día 23 de diciembre de 2003, sin especificar en el documento de convocatoria la agenda a tratar.

Con fecha 24 de diciembre de 2003 se publicó en el diario oficial "El Peruano", la Resolución Suprema N° 021-2003-TR. El artículo 1° de esta resolución, dispuso la publicación de la "última lista" de ex trabajadores a quienes correspondía acceder a los beneficios y ser inscritos en el Registro, en tanto que el artículo 3°, dio por concluidas las funciones de la CEj[75].

Al igual que en los listados anteriores, el tercero presenta algunas deficiencias de forma y contenido. Los aspectos vinculados con el formato de la publicación son los mismos que en su oportunidad la Defensoría del Pueblo advirtió al MTPE, y están relacionados con la duplicidad de registros, la falta de orden en la elaboración de la lista, la insuficiencia de datos que permitan la identificación plena del ex trabajador o ex trabajadora inscrita, y la modalidad de extinción del vínculo laboral.

[74] Es importante destacar que aun cuando estaba pendiente de debate en el seno de la Comisión Ejecutiva el tema vinculado con el Banco Central de Reserva y existía por parte del Ministerio de Trabajo un pronunciamiento en contra de la inclusión dentro de los alcances de la Ley N° 27803, de aquellos procesos de reorganización efectuados por acuerdo de directorio o decisión del titular de la entidad, 86 ex trabajadores del Banco Central sometidos a procesos de reorganización por acuerdo del directorio, fueron inscritos en la tercera lista como parte de la labor desarrollada por la Comisión Ejecutiva.

[75] Se incorporó a un total de 9,926 personas, correspondiendo 5,865 ex trabajadores a los individualizados por la Comisión Ejecutiva y 4,061 a los individualizados por el Ministerio de Trabajo.

Así, de la revisión del universo de personas que figuran en dicho listado, se ha logrado advertir los casos de 114 ex trabajadores[76] que han sido incluidos como parte de la tarea de la CEj, cuando su individualización debió de haber recaído en el MTPE, pues correspondían a los que en mérito al artículo 8° de la ley contaban con opinión favorable de las entidades a las que pertenecieron los ex trabajadores.

En efecto, los ex trabajadores de la Municipalidad de Maynas inscritos en la tercera lista contaban con la opinión favorable de la CM[77], en tanto que los ex trabajadores correspondientes a los CTAR de Cusco, Ancash y Madre de Dios, contaban con pronunciamiento favorable de esas entidades, las que habían cumplido con dar respuesta al requerimiento efectuado por el Ministerio[78].

De igual forma se ha advertido que los 180 ex trabajadores de las municipalidades de los distritos de Lince y de San Miguel de la provincia de Lima[79] que aparecen inscritos como parte de la labor efectuada por la CEj, debieron ser individualizados por el MTPE de acuerdo a su competencia.

g) Culminación de las funciones del Ministerio de Trabajo y de la Comisión Ejecutiva y competencia para la publicación de las listas

Luego de publicada la R.S. N° 021-2003-TR, la Defensoría del Pueblo cursó al MTPE el Oficio N° DP-2004-009[80], expresando su preocupación por las consecuencias del citado dispositivo, por cuanto el artículo 1° declaró en la práctica la conclusión del proceso de individualización a cargo del MTPE, en tanto que el artículo 3° dio por concluidas (expresamente) las funciones de la CEj.

Sin abordar la forma observada para la publicación de la tercera lista que como en los casos anteriores debió aprobarse por resolución ministerial emitida por el MTPE (entidad competente según lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley y el artículo 9° de su Reglamento), son dos las situaciones que parece necesario advertir con el propósito de brindar adecuada protección de los derechos del conjunto de ex trabajadores y trabajadoras que cumplen con los requisitos para acogerse a los beneficios del Programa Extraordinario.

[76] 100 ex trabajadores de la Municipalidad de Maynas, 11 ex trabajadores del CTAR de Cusco, 2 ex trabajadores del CTAR de Ancash y 1 ex trabajadora del CTAR de Madre de Dios.
[77] La Comisión Multisectorial se había pronunciado porque el primer proceso de ceses colectivos llevado a cabo en la Municipalidad de Maynas, fue irregular.
[78] Oficios N° 497-2003-GR CUSCO/PE del 29.03.03 y N° 1075-2003-GR/ CUSCO/PE del 10.07.03; N° 1685-2002-CTAR ANCASH/PRE del 20.08.02 y N° 1048-2003-REGION ANCASH/ORAJ-GGR del 08.08.03; y N° 671-2002-CTAR-MDD/PE del 14.08.02, N° 951-2002-CTAR-MDD/PE del 20.08.02 y N° 493-2003-R-MDD/PR, respectivamente.
[79] 117 ex trabajadores de la Municipalidad de Lince y 63 ex trabajadores a la Municipalidad de San Miguel.
[80] Oficio de fecha 7 enero de 2004.

- **La finalización de la labor de individualización a cargo del Ministerio de Trabajo**

Con la publicación de la tercera lista, la labor de la Defensoría del Pueblo ha estado dirigida, entre otros aspectos, a verificar el nivel de atención a las recomendaciones formuladas al MTPE. Sin embargo, efectuado el análisis del total de ex trabajadores que aparecen inscritos en la relación del 24 de diciembre último, se ha constatado que tales recomendaciones no han sido acogidas.

Para mayor ilustración, presentamos los siguientes cuadros que contienen el número de recomendaciones efectuadas por nuestra institución y que tuvieron como sustento para su formulación la opinión favorable de las comisiones especiales y de las entidades a las que pertenecieron los ex trabajadores.

CUADRO N° 1
Recomendaciones que contaban con opinión favorable de la Comisión Multisectorial (Ley N° 27586)

N°	Oficio N°	Fecha	Motivo	Respuesta del Ministerio de Trabajo
01	N°112-03-DP-ORLC	25 de abril de 2003	Se recomendó la inscripción de 275 ex trabajadores de la Municipalidad de Maynas	No hubo respuesta, sin embargo se inscribió a 100 ex trabajadores. **(1)**
02	N° 254-03.DP-ORLC	3 de junio de 2003	Se recomendó la inscripción de 13 ex trabajadores de SUNARP	No hubo respuesta ni se inscribió a ningún ex trabajador
03	N° 483-03-DP-ORLC	27 de noviembre de 2003	Se recomendó la inscripción de 1 ex trabajadora del CTAR-Piura	No hubo respuesta ni se inscribió a la ex trabajadora

(1) Dichos ex trabajadores no fueron individualizados por el Ministerio de Trabajo sino por la Comisión Ejecutiva.

CUADRO N° 2
Recomendaciones que contaban con opinión favorable de la Comisión Especial (Ley N° 27452)

N°	Oficio N°	Fecha	Motivo	Respuesta del Ministerio de Trabajo
01	N°361-03-DP-ORLC	25 de junio de 2003	Se recomendó la inscripción de 9 ex trabajadores de PETROMAR	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadores
			Se recomendó la inscripción de 96 ex trabajadores de CERPER	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadores
			Se recomendó la inscripción de 173 ex trabajadores de ENCI	No hubo respuesta, sin embargo se inscribió a 41 ex trabajadores

CUADRO N° 3
Recomendaciones que contaban con opinión favorable
de las entidades del sector público y de las municipalidades(2)

N°	Oficio N°	Fecha	Motivo	Respuesta del Ministerio de Trabajo
01	N°300-03-DP-ORLC	23 de junio de 2003	Se recomendó la inscripción de 18 ex trabajadores de CTAR Madre de Dios	No hubo respuesta, sin embargo se inscribió a 2 ex trabajadores**(3)**
02	N°129-03-DP-ORLC	5 de mayo de 2003	Se recomendó la inscripción de 7 ex trabajadores de COOPOP de Arequipa y 1 ex trabajadora de la sede central de Lima	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadores
03	N°212-03-DP-ORLC	15 de mayo de 2003	Se recomendó la inscripción de 3 ex trabajadores de COOPOP de Arequipa	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadores
04	N°213-03-DP-ORLC	15 de mayo de 2003	Se recomendó la inscripción de 1 ex trabajador de CTAR Piura	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajador
05	N°233-03-DP-ORLC	21 de mayo de 2003	Se recomendó la inscripción de 49 ex trabajadores de CTAR Huancavelica	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadores
06	N°243-03-DP-ORLC	2 de junio de 2003	Se recomendó la inscripción de 1 ex trabajadora de la sede central de COOPOP	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadora
07	N°297-03-DP-ORLC	23 de junio de 2003	Se recomendó la inscripción de 54 ex trabajadores de CTAR Cusco, Apurímac y Arequipa	No hubo respuesta, sin embargo se inscribió a 11 ex trabajadores**(4)**
08	N°299-03-DP-ORLC	24 de junio de 2003	Se recomendó la inscripción de 226 ex trabajadores del Poder Judicial	No hubo respuesta ni se inscribió a ex trabajadores

(2) Corresponden a las opiniones emitidas por las entidades del sector público en respuesta a los Oficios Múltiples cursados por el Ministerio de Trabajo.

(3) Dichos ex trabajadores no fueron individualizados por el Ministerio de Trabajo sino por la Comisión Ejecutiva.

(4) Dichos ex trabajadores no fueron individualizados por el Ministerio de Trabajo sino por la Comisión Ejecutiva.

- **Culminación de las funciones de la Comisión Ejecutiva**

El artículo 3° de la R.S. N° 021-2003-TR dio por concluidas las funciones de la CEj, haciendo referencia en su parte expositiva a una denominada "acta final" suscrita por sus miembros el 23 de diciembre de 2003. Sobre este aspecto cabe destacar que durante el desarrollo de la citada sesión no fue tema de agenda la eventual culminación de funciones de la CEj, limitándose la discusión a la aprobación de un tercer listado y que el MTPE anunciaba como último.

Sin embargo, durante el desarrollo de dicha sesión se pudo constatar la ausencia de información que acreditara la culminación de la tarea encomendada a las mesas de trabajo, pese a las afirmaciones hechas por el representante del MTPE. Tampoco se informó acerca de cómo se habían superado las controversias relacionadas con los temas pendientes de debate y que fueran puntos de agenda de las sesiones anteriores. Debido a ello, los representantes de la Presidencia del Concejo de Ministros, del Ministerio de Justicia y de la Defensoría del Pueblo, expresaron la necesidad de contar con un informe que diera cuenta de los criterios aplicados en la calificación de los expedientes y que demostrara la evaluación total de los mismos. Parte de la información solicitada por nuestra institución estuvo referida a los criterios y procedimiento utilizados para evaluar los casos en los que no se constituyeron comisiones.

La ausencia de información ha quedado evidenciada en el Oficio N° 06-2004-MTPE/DVMT del 06 de enero último, remitido a la Defensoría del Pueblo por el MTPE, documento que contiene el Memorando N° 003-2004-MTPE/DVMT de la misma fecha. A través de este documento se dispone la elaboración de un informe que detalle el número de ex trabajadores que fueron cesados irregularmente u obligados a renunciar, así como los procedimientos y criterios aplicados para culminar la tarea de revisión tanto de las renuncias como de los casos en donde no se constituyeron comisiones.

La necesidad de contar con un informe que sustente la conclusión de las funciones de la CEj (no expresada aún), ha sido advertida por la Defensoría del Pueblo en su citado Oficio N° DP-2004-009. En dicha comunicación se precisó que para el cabal cumplimiento del mandato de la CEJ conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27803, resultaba indispensable la aprobación formal del informe final que diera cuenta del cumplimiento de la tarea impuesta y cuya elaboración correspondía al MTPE.

Cabe añadir, que en esta última sesión de la CEj, la Defensoría del Pueblo recomendó dejar abierta la posibilidad para que, de acreditarse casos de irregularidades en el cese o en la renuncia y que no estuvieren inscritos en el Registro, se procediera con dichas inscripciones.

De otro lado, interesa a la Defensoría del Pueblo destacar aquellos casos en los que se advierte que, habiéndose empleado coacción en el procedimiento de renuncias ejecutado, se ha inscrito en el Registro a solamente algunos y no a todos los ex trabajadores que presentaron sus solicitudes conforme a ley. Así por ejemplo, podemos citar el caso del programa de renuncias llevado a cabo en la empresa ENAFER S.A., en donde pese a que el procedimiento fue el mismo tanto en la oficina principal como en sus sucursales, no se ha inscrito a todos los solicitantes[81]. Una situación similar ocurrió en la empresa Paramonga S.A.[82].

5.3. Quejas formuladas

Con la publicación de la Resolución Suprema N° 021-2004-TR, ha acudido a la Defensoría del Pueblo un número considerable de ex trabajadores que alegan no estar de acuerdo con los contenidos del citado dispositivo[83].

Las quejas recibidas han sido clasificadas en cinco supuestos de acuerdo con la naturaleza de cada pedido de intervención, así:

- **Supuesto I**: corresponde a los ex trabajadores de empresas del Estado que cuentan con el pronunciamiento favorable de la CE creada por Ley N° 27452, cuya individualización ha sido omitida por el MTPE no obstante que sí ha individualizado a algunos.

- **Supuesto II:** agrupa a los ex trabajadores de entidades públicas y gobiernos locales que cuentan con el pronunciamiento favorable de las entidades a las que pertenecieron y pese a ello el MTPE ha omitido su inscripción.

[81] Según la información proporcionada por la Asociación de Ferroviarios Desplazados del Ferrocarril del Sur Perú –ENAFER S.A. y de la Federación Nacional de Trabajadores Ferroviarios del Perú, la Gerencia General de ENAFER S.A. emitió la Directiva N° 620/08.85/GG del 7 de noviembre de 1991, mediante la cual se estableció el Programa de Incentivos para el Retiro Voluntario. El numeral 4) dispuso que *"El personal que no se acoja al plan de retiro voluntario será declarado excedente y considerado en la relación de Reducción de Personal que se tramitará ante las Autoridades competentes, tal como establece el artículo 5° del D.S. N° 041-91-TC, considerándose sólo el pago por compensación por tiempo de servicios"*. Esta directiva sirvió de base para la emisión de los "Comunicados de Alcance General" remitidos al personal.

[82] En el caso del Plan de Racionalización del Personal llevado a cabo en la empresa Paramonga S.A., se cursó a cada trabajador una carta "tipo" en la que se expresaba en el segundo párrafo que "*…antes de incluir su nombre en la solicitud que se remitirá al Ministerio de Trabajo y Promoción Social, calificándolo como Personal Excedente, ofrecemos a usted la oportunidad de renunciar voluntariamente, en el plazo que indefectiblemente vencerá el día…"*.

[83] Según la información que se detalla en el cuadro inserto, se han presentado hasta la fecha de cierre del presente informe **3,698** quejas a nivel nacional, las mismas que agrupan a un total de **8, 616** ex trabajadores.

- **Spuesto III:** se refiere a los ex trabajadores de entidades públicas y gobiernos locales que cuentan con el pronunciamiento favorable de la CM y pese a ello, el MTPE ha individualizado parcialmente.
- **Supuesto IV:** agrupa a ex trabajadores que manifiestan haber renunciado en las mismas condiciones y bajo los mismos dispositivos de aquellos cuyos nombres han sido ya incluidos en las listas publicadas.
- **Supuesto V:** corresponde a ex trabajadores que desean conocer los motivos por los que no fueron considerados en los tres listados publicados.

Relación de quejas presentadas en las Oficinas Defensoriales con motivo de la publicación de la tercera lista de trabajadores cesados irregularmente o mediante renuncias coaccionadas

Unidad de Coordinación Territorial / Oficina Defensorial	Número de quejas	Número de trabajadores	Supuesto I	Supuesto II	Supuesto III	Supuesto IV	Supuesto V
UCT Amazonas, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque	**143**	**391**					
Chachapoyas	13	13		3		3	7
Cajamarca	9	9		1		3	6
Chiclayo	36	284		1	2	206	75
Trujillo	85	85		7		71	7
UCT Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno	**43**	**51**					
Apurímac	20	20		3		14	3
Cusco	9	9					9
Madre de Dios	0	0					
Puno	14	22		21		1	
UCT Arequipa, Moquegua y Tacna	**87**	**636**					
Arequipa	59	608	14	2	1	586	5
Moquegua	26	26		7		9	10
Tacna	2	2				1	1
UCT Ayacucho y Huancavelica	**8**	**34**					
Ayacucho	4	30		28		1	1
Huancavelica	4	4				3	1
UCT Huanuco,	**232**	**232**					

Junín y Pasco							
Cerro de Pasco	0	0					
Huancayo	232	232				232	
Huanuco	0	0					
UCT Lima y Callao	**3019**	**7046**					
Ancash	54	54		24		16	14
Callao	6	6					6
Chimbote	924	924				730	194
Cono Este	0	0					
Cono Norte	0	0					
Cono Sur	0	0					
Ica	18	18	2			12	4
Lima	2017	6044	6	7	7	4709	1315
UCT Loreto, San Martín y Ucayali	**19**	**79**					
Loreto	7	67			61		6
San Martín	1	1				1	
Ucayali	11	11				8	3
UCT Piura y Tumbes	**147**	**147**					
Piura	147	147	1	2	3	39	102
Tumbes	0	0					
TOTAL	**3698**	**8616**	23	105	74	6645	1769

Tal como se aprecia, el mayor número de quejas corresponde al supuesto IV, relacionado con los casos de aquellos ex trabajadores que manifiestan haber renunciado en las mismas condiciones y bajo los mismos dispositivos de quienes ya han sido inscritos en el Registro.

Un segundo orden lo ocupa el grueso de ex trabajadores que reclaman información que sustente los motivos por los cuáles no han sido considerados en ninguno de los listados publicados (supuesto V).

Del grupo de quejas que aparece clasificado en el supuesto II, podemos citar el caso de los ex trabajadores del ex CTAR- ICA, quienes refieren que pese a existir un pronunciamiento favorable del Gobierno Regional de Ica[84] respecto a la irregularidad de los ceses colectivos realizados, el MTPE no ha inscrito a ninguna de las personas individualizadas por la entidad regional.

[84] El Gobierno Regional de Ica remitió al Ministerio de Trabajo el Oficio N° 631-2003-GORE-ICA/PR-GRADM-SGRH del 14 de abril de 2003 y el Oficio N° 1231-2003-GORE-ICA/PR-ORADM-OAPH del 6 de agosto de 2003 mediante los cuales detalló el número de ex trabajadores que fueron cesados irregularmente.

Respecto a los casos comprendidos en el supuesto I, se aprecia la situación de los ex trabajadores de la empresa ENAFER, quienes pese a haber contado con opinión favorable de la CE[85] no han sido inscritos en su totalidad en el Registro.

6. CONCLUSIONES:

6.1. Durante la década pasada se adoptaron un conjunto de medidas orientadas a la reducción de personal del sector público y de las empresas del Estado, en el marco del denominado "proceso de modernización del Estado". Como resultado de ello, miles de trabajadores fueron cesados de sus puestos de trabajo al amparo de normas cuya legalidad y constitucionalidad fue cuestionada desde un inicio. Este cuestionamiento también comprendió la forma cómo se aplicaron tales dispositivos y evidenció que la reforma del Estado no puede limitarse al cese de empleados públicos.

6.2. Con fecha 22 de mayo de 2001, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 27452, a través de la cual se dispuso la creación de una Comisión Especial encargada de la revisión de los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada. El trabajo de la Comisión Especial concluyó con la elaboración de un informe con recomendaciones destinadas a reparar el daño producido a los ex trabajadores cesados irregularmente. Entre tales recomendaciones destacan: el acceso a programas de empleo y reconversión laboral, opción preferente para la contratación de personal por el Estado, el pago de una indemnización económica y la incorporación de los ex trabajadores cesados irregularmente en el beneficio de la jubilación adelantada.

6.3. Posteriormente, el 23 de junio de 2001 entró en vigencia la Ley N° 27487. Esta norma estableció que las instituciones y organismos públicos, las empresas del Estado no sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, así como los gobiernos locales y las empresas municipales, conformarían Comisiones Especiales integradas por representantes de éstas y de los ex trabajadores, encargadas de revisar los ceses colectivos de personal amparados en procedimientos de evaluación dispuestos por el Decreto Ley Nº 26093 o en procesos de reorganización autorizados por norma legal expresa.

6.4. La Ley N° 27586 de fecha 12 de diciembre de 2001, creó la Comisión Multisectorial encargada de evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones contenidas en los informes de las Comisiones Especiales creadas por la Ley Nº 27487, establecer medidas a implementar por los titulares de las entidades; y, elaborar propuestas normativas, considerando criterios de eficiencia de la administración, promoción del empleo y reinserción laboral de los trabajadores afectados. La Comisión

[85] Según la queja formulada por representantes de los ex trabajadores de ENAFER S.A. el Ministerio de Trabajo habría omitido la inscripción en el Registro de 27 ex trabajadores.

Multisectorial recomendó la creación de un Registro Nacional de Ex trabajadores del Sector Público cesados irregularmente; la reincorporación o reposición entendida como un nuevo vínculo laboral en la medida que existan plazas presupuestadas; el acceso al régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19990 a través de una pensión adelantada; la reconversión laboral a través de convenios celebrados con instituciones que permitan la capacitación de los ex trabajadores, así como la constitución de una bolsa de trabajo.

6.5. La Ley N° 27803 de fecha 29 de julio de 2002, estableció los beneficios a los que tendrían derecho los trabajadores cesados irregularmente, disponiendo previamente su individualización e inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. Correspondió al Ministerio de Trabajo consolidar la información referida a la identificación de los ex trabajadores cesados irregularmente según lo determinado por la Comisión Especial y la Comisión Multisectorial. Asimismo, se constituyó una Comisión Ejecutiva con el encargo de revisar los casos de renuncias bajo coacción y de los ceses colectivos que no fueron objeto de estudio por parte de las comisiones conformadas en las entidades del sector público y los gobiernos locales.

6.6. La Defensoría del Pueblo advirtió diversos problemas relacionados con los alcances, la interpretación y el cumplimiento de la Ley N° 27803 y su reglamento, formulando diversas recomendaciones con el propósito de subsanar las deficiencias advertidas y brindar adecuada protección de los derechos de los ex trabajadores. Así tenemos:

a) Respecto a los alcances de la Ley N° 27803 y su reglamento, la Defensoría del Pueblo formuló diversas recomendaciones al Congreso de la República y al Ministerio de Trabajo, relacionadas con la conformación de la Comisión Ejecutiva, la razonabilidad del plazo establecido para la presentación de solicitudes a la Comisión Ejecutiva, la ilegalidad del artículo 2.3. del D.S. 014-2002-TR, y la definición de la entidad responsable de la individualización de los trabajadores de las entidades del sector público y los gobiernos locales. Asimismo, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de situaciones no comprendidas en el proceso de revisión de ceses colectivos, cuya atención resultaba necesaria por razones de justicia y equidad. Lamentablemente, ninguna de estas recomendaciones fue acogida.

b) La Defensoría del Pueblo instó al Ministerio de Trabajo y a la Comisión Ejecutiva a cumplir con su tarea, adoptando al efecto criterios acordes con la *ratio legis* de las normas que regulaban sus atribuciones. De esa manera, se buscó evitar que, sobre la base de una interpretación literal, se excluyera de los beneficios a ex trabajadores cuya terminación de su vínculo laboral se produjo como consecuencia de un procedimiento de cese colectivo irregular o de la

coacción ejercida sobre su manifestación de voluntad en el mutuo disenso. Sólo esta última recomendación obtuvo una atención favorable.

c) Para el efectivo cumplimiento del mandato de la Ley N° 27803 y su reglamento, la Defensoría del Pueblo formuló diversas recomendaciones al Ministerio de Trabajo, al constatar con posterioridad a las dos primeras listas publicadas, que la individualización de ex trabajadores no comprendía a la totalidad de aquellos que la Comisión Especial, la Comisión Multisectorial y las propias entidades habían determinado. Asimismo, se efectuaron diversas sugerencias a la Comisión Ejecutiva relacionadas con los criterios aplicables para determinar la coacción y la revisión de ceses colectivos que no fueron objeto de análisis por las comisiones conformadas en las entidades del sector público y los gobiernos locales. No se obtuvo respuesta a dichas recomendaciones.

6.7. La Defensoría del Pueblo advirtió algunas deficiencias de forma y contenido en las dos primeras listas publicadas, relacionadas con la duplicidad de registros, la falta de orden en la elaboración de la lista, la insuficiencia de datos que permitan la identificación plena del ex trabajador o ex trabajadora inscrita, y la modalidad de extinción del vínculo laboral. Asimismo, recibió denuncias sobre supuestas inscripciones irregulares. Los pedidos de información y las recomendaciones alcanzadas tampoco obtuvieron respuesta.

6.8. Existiendo tareas pendientes tanto en el proceso de individualización a cargo del Ministerio de Trabajo como en la agenda de la Comisión Ejecutiva se publicó la R. S. N° 021-2003-TR, cuyo artículo 1° dispuso la publicación de la "última lista" de ex trabajadores, con lo cual concluyó en la práctica el proceso de individualización a cargo del Ministerio de Trabajo. Asimismo, la referida resolución contemplaba en su artículo 3° dar por concluidas las funciones de la Comisión Ejecutiva, sin considerar que se encontraba pendiente la presentación de un informe a cargo del Ministerio de Trabajo, que diera cuenta de los criterios aplicados en la calificación de los expedientes y que demostrara la evaluación de la totalidad de los mismos.

6.9. La Defensoría del Pueblo ha verificado en la publicación de la tercera lista, que sus recomendaciones no fueron acogidas. Asimismo, ha recibido numerosas quejas de ex trabajadores que no han sido inscritos pese a contar con el pronunciamiento favorable de la Comisión Especial, de la Comisión Multisectorial y de las entidades en las que laboraron; así como de ex trabajadores que manifiestan haber renunciado en las mismas condiciones y bajo los mismos dispositivos de quienes han sido incorporados en las listas, así como de aquellos que desean conocer los motivos por los que no fueron considerados en los tres listados publicados.

6.10. La enorme expectativa generada entre los ex trabajadores y trabajadoras cesadas y aquellos que renunciaron durante la década pasada, sobre los cuales existe un

compromiso social y legal de atender por parte del Estado, demanda de éste un especial cuidado y atención para concederlos a quienes legalmente les corresponda, brindando a quienes no tengan derecho a ello, información transparente, escrita y motivada de las razones de su exclusión.

7. RECOMENDACIONES

En virtud de lo anteriormente expuesto y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 26° de la Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo se permite formular lo siguiente:

7.1. **RECOMENDAR** al Presidente de la República: dejar sin efecto los artículos 1° y 3° de la R.S. N° 021-2003-TR, a fin de que la Comisión Ejecutiva y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo culminen, en un plazo razonable, con el proceso de revisión e individualización de ex trabajadores cesados irregularmente.

7.2. En atención a lo anterior, **RECOMENDAR:**

a) Al Presidente de la Comisión Ejecutiva: convoque a sus miembros a fin de continuar con el procedimiento de revisión de ceses colectivos irregulares y de las renuncias bajo coacción.

b) Al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo: disponga se reanude la labor de individualización de los ex trabajadores afectados por los procedimientos de cese colectivo irregular, atendiendo las propuestas formuladas por la Defensoría del Pueblo a efecto de evitar futuros cuestionamientos.

c) Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: que, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 20) del artículo 2° de la Constitución, implemente los mecanismos necesarios a fin de brindar una respuesta motivada y por escrito a los ex trabajadores que requieren información sobre las razones por cuáles no fueron inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.

7.3. **RECORDAR** al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el deber de colaboración para con la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 161° de la Constitución y el artículo 16° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

7.4. **EXHORTAR** a todas las personas que han presentado sus quejas a la Defensoría del Pueblo por considerar que han sido excluidas indebidamente de las listas publicadas, así como a las organizaciones sociales que las representan, a no escatimar esfuerzos para

encontrar salidas pacíficas a la actual situación, insistiendo en la necesidad del diálogo en el marco del respeto a la Constitución.

7.5. **REMITIR** el presente informe al Presidente de la República, a la Presidenta de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, al Presidente del Consejo de Ministros, al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministro de Economía y Finanzas, al Ministro de Justicia y a los representantes de la CGTP, la CUT y la CTP.

7.6. **ENCOMENDAR** el seguimiento de las recomendaciones formuladas a la Oficina Defensorial de Lima.