



Llapanchikpaq: Justicia

Revista de la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición
de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad del Poder Judicial del Perú

Vol. 6, n.º 8, enero-junio, 2024, 279-306

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2709-6491 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.51197/lj.v6i8.973>

El acceso a la justicia de los trabajadores cesados irregularmente en la década de 1990 y los beneficios resarcitorios en la actualidad

Access to Justice for Workers Irregularly Dismissed in the 1990s
and Compensatory Benefits Today

Acesso à justiça para trabalhadores despedidos irregularmente
na década de 1990 e benefícios compensatórios hoje

JOEL EMERSON HUANCAPAZA HILASACA

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Lima, Perú)

Contacto: jhuancapaza@pj.gob.pe

<https://orcid.org/0000-0002-9324-1860>

RESUMEN

El propósito de este documento es analizar, por un lado, el derecho fundamental del acceso a la justicia de los trabajadores cesados irregularmente en la década de 1990 y, del otro lado, el estado situacional a nivel judicial del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios para los Extrabajadores que aparece en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, y de esta manera articular el derecho con los hechos a la luz de los nuevos desafíos que tiene la justicia laboral

para la reparación integral de las víctimas, sabiendo que, por su vulnerabilidad, la parte demandante en el proceso es una persona adulta mayor que ejerce sus derechos ante el sistema de justicia.

Palabras clave: reincorporación laboral; acceso a la justicia; ceses colectivos; adulto mayor; resarcimiento.

Términos de indización: derecho al trabajo; derecho a la justicia; conflicto laboral; distribución por edad; sentencia judicial (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

The purpose of analyzing, on the one hand, the fundamental right of access to justice for workers irregularly dismissed in the 1990s and, on the other hand, the situation at the judicial level of the Extraordinary Program of Access to Benefits for former workers who appear in the National Registry of Irregularly Terminated Workers, is to articulate the law with the facts in light of new challenges that labor justice has for the comprehensive reparation of the victims, knowing that, due to their vulnerability, the plaintiff in the process is an older adult who exercises his or her rights before the justice system.

Key words: reemployment action; access justice; collective dismissals; elderly; compensation.

Indexing terms: right to employment; right to justice; labour disputes; age distribution; legal decisions (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

O objetivo de analisar, por um lado, o direito fundamental de acesso à justiça dos trabalhadores despedidos irregularmente na década de 1990 e, por outro lado, a situação a nível judicial do Programa Extraordinário de Acesso a Benefícios para ex-trabalhadores que

comparecem no Cadastro Nacional de Trabalhadores Desligados Irregularmente, é articular a lei com os fatos à luz dos novos desafios que a justiça do trabalho tem para a reparação integral das vítimas, sabendo que, pela sua vulnerabilidade, o autor do processo é um idoso adulto que exerce seus direitos perante o sistema de justiça.

Palavras-chave: reintegração ao trabalho; acessar a justiça; despedimentos coletivos; idoso; compensação.

Termos de indexação: direito ao trabalho; direito à justiça; disputa trabalhista; distribuição por idade; sentença judicial (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 31/03/2024

Revisado: 04/04/2024

Acceptado: 14/06/2024

Publicado en línea: 30/06/2024

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo versa sobre los trabajadores cesados irregularmente de sus puestos de trabajo en la década de 1990. Hoy, en su mayoría, cuentan con la edad de 65 años y con pocas posibilidades de conseguir una plaza en el Estado; han transitado por varios años desde sus hogares hacia el Congreso de la República y desde el Congreso hacia el Ministerio de Trabajo, buscando su reincorporación laboral y su resarcimiento efectivo. Luego, se han movilizad desde el Ministerio de Trabajo hacia la entidad pública donde trabajaron, la misma entidad que los cesó y despidió en la década de 1990; sin embargo, la mayoría de las veces no obtienen respuesta. En el mejor de los casos, son atendidos por jóvenes procuradores quienes con la mejor intención les prometen que conversarán con sus jefes para viabilizar una plaza vacante y presupuestada. Con todo, solo tienen a su favor

una sentencia declarada fundada en el marco de un proceso judicial denominado «Proceso Contencioso Administrativo subespecialidad laboral» ante el único juzgado a nivel nacional que ve sus casos: el Noveno Juzgado Especializado de Trabajo Transitorio (juzgado de ceses colectivos).

Algunos han fallecido en medio de su batalla judicial sin la posibilidad de que se apersonen al proceso los sucesores legales, porque la pretensión de reincorporación laboral es personalísima. A los que aún sobreviven se les llama coloquialmente «los trabajadores cesados». Varios llegan a bordear los 70 años, lo que según la ley es la edad de la jubilación automática.

En este grupo de miles de personas hay más hombres que mujeres, y en su mayoría reclaman el beneficio resarcitorio de la reincorporación laboral. Muchos de ellos han ganado el proceso, pero aun con sentencia firme y consentida en mano se acercan a las entidades públicas que los cesaron solo para enterarse de que, después de todo lo transitado durante años, no hay plaza presupuesta ni vacante para ellos.

Algunos han aceptado las plazas de trabajo que no eran afines a los puestos que tenían en la década de 1990, y luego han procurado una recategorización mediante un posterior juicio laboral (Cfr. Sentencia recaída en el Expediente n.º 03615-2013-PC/TC, fundamentos 7 y 8). Son realmente pocos los que han visto realizado el sueño de su reincorporación laboral y de su resarcimiento efectivo. Esos pocos hoy son la muestra de lo que la justicia laboral ha conseguido en el marco del balance de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pero podemos hacer más como dice Manuel Aienza (2013).

En la primera parte del presente artículo, encontramos un brevísimo recuento de lo que significó el despido colectivo de los trabajadores cesados; en la segunda parte, abordamos el trabajo conjunto del

Congreso de la República y el Ministerio de Trabajo para determinar las listas de trabajadores inscritos con derecho a exigir un beneficio laboral resarcitorio, poniéndose mayor énfasis en los trabajadores que optaron por el beneficio de la reincorporación laboral; finalmente, en la tercera parte, hacemos un análisis del reto al que se enfrenta la justicia laboral para hacer realidad el derecho al acceso a la justicia de los trabajadores cesados que tienen un proceso judicial en estado de trámite o ejecución; asimismo, revisamos las nuevas perspectivas existentes para no dejar en el desamparo a las víctimas de los ceses colectivos, dada su mayoría de edad.

2. LA DÉCADA DE 1990 Y LOS CESES COLECTIVOS

En el Perú, el contexto social y político a la entrada de la década de 1990 tenía tres características. La primera es la afirmada voluntad del pueblo peruano en el sistema democrático, expresada ya en septiembre de 1989 con su masiva participación en las elecciones municipales, a pesar de las amenazas del terrorismo. La segunda es la crisis de los partidos políticos en el contexto de la crisis nacional y el surgimiento de nuevas figuras y de fuerzas políticas. La tercera es el poderoso rol desempeñado por la prensa y los medios de comunicación, sobre todo por la televisión (que por primera vez llegaba, vía satélite, a casi todo el territorio), en una afirmación laudable del derecho de libertad de expresión, pero que desgraciadamente se usó más para la denuncia y el ataque que para el esclarecimiento de los propios programas y planteamientos (Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1990).

En medio de estos avances y retrocesos en la última década del siglo pasado, al interior de las empresas estatales existían diversos problemas que requerían de soluciones razonables antes de su privatización; todo ello en el marco de un saneamiento económico financiero.

Sin embargo, como se sabe, lo que se produjo fue una racionalización de trabajadores de manera abrupta y sin precedentes; por ejemplo, se llevó a cabo la racionalización del personal de las empresas a través de la ejecución de programas de retiro voluntario con incentivos.

Tal como lo explica el economista Rosendo Paliza, en el corto plazo, el efecto de la privatización en el empleo tiende a ser negativo debido a que previo a la privatización, las empresas estatales tienen que adecuarse a las condiciones del mercado y reducir el personal en exceso. Así, desde 1991 a 1999, la privatización de empresas estatales ha generado inicialmente una reducción de empleo estatal en alrededor de 120 mil trabajadores. De este total, el 64 por ciento (77 mil trabajadores) se retiraron con incentivos en la reestructuración seguida en muchas empresas, previa a su privatización, así como por la liquidación de algunas de ellas. El 36 por ciento restante (43 mil trabajadores) mantuvieron su empleo en las empresas ya privatizadas (Paliza, 1999). Así pues, conforme lo señala el economista, la mayor parte de los trabajadores que se retiraron con incentivos habrían optado por el autoempleo y otros accedieron a una plaza en una empresa privada.

Por todo ello, uno de los efectos sociales que se desencadenó tras la racionalización de los servidores públicos es la constitución de un núcleo social de personas en edad laboral que buscaban, contra todo obstáculo, la reparación integral de sus derechos laborales y el cumplimiento de sus derechos constitucionales.

Cuando se inició la ejecución de los programas de retiro voluntario con incentivos en las entidades públicas del país, aún no existía la Constitución de 1993, la actual, sino que estaba vigente la Constitución de 1979 que, inclusive, era más garantista, pues señalaba que el trabajo es deber y derecho de todos los hombres, y representa la base del bienestar nacional; asimismo, en su artículo 42, prescribía que

corresponde al Estado promover las condiciones económicas y sociales que eliminen la pobreza, y que aseguren por igual a los habitantes de la República la oportunidad de una ocupación útil que los proteja contra el desempleo y el subempleo en cualquiera de sus manifestaciones; también, consignaba que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de protección por el Estado, sin disminución alguna y dentro de un régimen de igualdad de trato. Inclusive, el artículo 48 señalaba que el Estado reconoce el derecho de estabilidad en el trabajo, y que el trabajador solo puede ser despedido por causa justa, señalada en la ley y debidamente comprobada.

Dentro de ese contexto constitucional se dieron los ceses colectivos. Se emitió una serie de medidas legales orientadas a la reducción del personal dentro de las empresas de propiedad del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, así como del personal en las entidades del sector público, entre ellos, los ministerios, consejos transitorios de administración regional y gobiernos locales (Comisión Multisectorial, 2023).

En resumen, entre los años 1991 al 2000, se produjeron ceses colectivos en las empresas y en las entidades del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada, a través de retiros voluntarios con incentivos y ceses bajo otras modalidades. Cabe precisar que no todos estos casos podrían ser calificados de irregulares o ilegales, por lo que se hace necesaria una revisión de estos (Rojas, 2023).

3. LO DISPUESTO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Con todo, la violación del derecho fundamental al trabajo no fue la única vulneración que sufrieron los trabajadores cesados. El siguiente derecho fundamental que les fue vulnerado ha sido el derecho a cuestionar esos ceses colectivos o despidos masivos. El Estado no les

daba acceso a una vía idónea o a un recurso efectivo para que puedan presentar algún tipo de reclamo en la vía administrativa ni judicial. Todo ello fue objeto de revisión por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Así, en la sentencia denominada «Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú» (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006), la Corte señala lo siguiente:

129. En conclusión, la Corte observa que este caso ocurrió en un contexto de impedimentos normativos y prácticos para asegurar un acceso real a la justicia y de una situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso. En ese contexto, y en particular el clima de inseguridad jurídica propiciado por la normativa que limitaba la impugnación respecto del procedimiento de evaluación y eventual cesación de las presuntas víctimas es claro que éstas no tenían certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que se consideraran vulnerados, fuera administrativa, contencioso administrativo o de amparo. [...]

131. En el presente caso, los recursos internos existentes no fueron efectivos, ni individual ni en conjunto, para los efectos de una adecuada y efectiva garantía del derecho de acceso a la justicia de las presuntas víctimas cesadas del Congreso peruano, en los términos de la Convención Americana. 132. Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte concluye que el Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de las 257 personas relacionadas en el Anexo de la presente Sentencia.

Del mismo modo, en el extenso voto disidente del juez A. A. Cançado Trindade, contenido en la sentencia denominada «Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú» Corte IDH (2007), se aprecia el siguiente razonamiento sobre el derecho al acceso a la justicia y la ampliación del contenido material del *jus cogens*:

26. En resumen y conclusión, el comportamiento de un Estado Parte en un tratado de derechos humanos debe ajustarse al resultado que imponen las obligaciones convencionales de protección. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no es el resultado que está condicionado por el comportamiento del Estado, sino, al revés, es el comportamiento del Estado que está condicionado por la consecución del resultado que busca la normativa de protección. La Corte Interamericana, al ordenar reparaciones, ni siempre entra en detalles sobre de qué modo debe el Estado comportarse, pero determina que debe el Estado demandado alcanzar el resultado de lo ordenado por ella: la reparación debida a las víctimas. [...]

49. No puedo aceptar de modo alguno, aún menos en materia de derecho imperativo (como la del acceso a la justicia), que un razonamiento judicial continúe inspirándose en la desacreditada visión de las obligaciones de medio o comportamiento. Las obligaciones convencionales son, todo lo contrario, obligaciones de resultado. Tampoco puedo aceptar que la Corte se exima de ejercer su deber de control de convencionalidad en el presente procedimiento de Interpretación de Sentencia, y se satisfaga en dejar para una posterior etapa de supervisión de ejecución de Sentencia el examen de eventuales dificultades que ya parece presentir vengan a ocurrir.

Como se aprecia, la Corte IDH ha constatado la violación del derecho efectivo al acceso a la justicia por parte del Estado peruano por la falta de vías, de recursos y de mecanismos de resolución de controversias y reclamos por parte de los trabajadores cesados de las entidades públicas del país en la década de 1990.

4. LA LEY N.º 27803 Y LOS BENEFICIOS RESARCITORIOS

4.1. Las primeras leyes

El Estado peruano tenía que reaccionar frente a la presión internacional de adecuar su normativa interna al respeto de los derechos fundamentales al trabajo y al acceso a la justicia, razones por las cuales mediante las leyes n.º 27452, 27487 y 27586 se crearon comisiones especiales y multisectoriales encargadas del proceso de revisión de los ceses colectivos ocurridos en las empresas del Estado, en las entidades públicas, los ministerios, los gobiernos regionales y los locales. Tal proceso de revisión fue canalizado finalmente con la expedición de la Ley n.º 27803, de fecha 29 de julio de 2002, por la que, tomando en cuenta las conclusiones de las comisiones especiales y multisectoriales, se creó el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI), en el cual se inscribieron a los extrabajadores cuyos ceses fueron calificados como irregulares o sus renunciaciones fueron coaccionadas, según la calificación efectuada por la Comisión Ejecutiva que se creó con la mencionada ley, así como un programa extraordinario de beneficios a favor de estos para el resarcimiento de sus derechos laborales vulnerados.

Producto de la revisión realizada por las comisiones creadas por leyes n.º 27803 y 29059, desde el año 2002, se emitieron cinco listados de extrabajadores a ser inscritos en el RNTCI. Posteriormente, el Congreso de la República aprobó por insistencia la Ley n.º 31218,

publicada el 18 de junio de 2021. Esta norma y luego su reglamento aprobado por Decreto Supremo n.º 019-2021-TR han establecido una nueva conformación y estructura de la Comisión Multisectorial encargada de la revisión, entre otras particularidades, que ha correspondido que sean implementadas en el proceso de reparación de los ceses colectivos.

4.2. Los seis listados

El primer listado fue aprobado mediante la Resolución Ministerial n.º 347-2002-TR, de fecha 22 de diciembre de 2002, que contenía un total de 7079 extrabajadores a ser inscritos en el RNTCI. El segundo listado fue aprobado mediante la Resolución Ministerial n.º 059-2003-TR, de fecha 27 de marzo de 2003, que contenía un total de 10 920 extrabajadores a ser inscritos en el RNTCI. El tercer listado fue aprobado mediante la Resolución Suprema n.º 034-2004-TR, de fecha 01 de octubre de 2004, que contenía un total de 10 124 extrabajadores a ser inscritos en el RNTCI. Luego, hubo una aplicación de la Ley n.º 29059, ley que otorga facultades a la Comisión Ejecutiva creada por Ley n.º 27803 para revisar los casos de los extrabajadores que se acojan al procedimiento de revisión por no inclusión en la Resolución Suprema n.º 034-2004-TR. Como producto de la revisión realizada a solicitud de los extrabajadores a cargo de la Comisión Ejecutiva se procedió a aprobar un cuarto listado de 7676 extrabajadores a inscribirse en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, listado que fue publicado mediante Resolución Suprema n.º 028-2009-TR en el *Diario Oficial El Peruano* el 05 de agosto de 2009.

Posteriormente, se dio un procedimiento de aplicación de la Ley n.º 30484, ley de reactivación de la Comisión Ejecutiva creada por la Ley n.º 27803, ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes n.º 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado

sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, y en las entidades del sector público y gobiernos locales. Como producto de la labor de la Comisión Ejecutiva reinstalada se aprobó un quinto listado de 8855 extrabajadores a ser inscritos en el RNTCI, el cual fue publicado mediante Resolución Ministerial n.º 147-2017-TR, el 17 de agosto de 2017.

Finalmente, mediante Ley n.º 31218, ley que autoriza la revisión de los casos de extrabajadores que se acogieron al procedimiento previsto por la Ley n.º 30484, se procedió a inscribir en el RNTCI a 13 530 trabajadores cesados irregularmente; todo ello mediante la Resolución Ministerial n.º 093-2023-TR de fecha 17 de febrero de 2023.

4.3. Los últimos dos listados de trabajadores cesados irregularmente

Mediante la Ley n.º 30484, de fecha 31 de mayo de 2016, se reactiva la Comisión Ejecutiva creada por la Ley n.º 27803, ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes n.º 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales; modificada por la Ley n.º 28299 y ampliada por la Ley n.º 29059, para que en un plazo de noventa días hábiles se proceda a revisar las reclamaciones interpuestas contra la Resolución Suprema 028-2009-TR, aplicando el criterio de la analogía vinculante. Mediante el Decreto Supremo n.º 011-2017-TR, de fecha 20 de junio de 2017, se señaló que, conforme a lo establecido en la Ley n.º 30484, la Comisión Ejecutiva tiene por objeto la revisión de las reclamaciones administrativas o judiciales interpuestas hasta el 6 de julio de 2016

contra la Resolución Suprema n.º 028-2009-TR, aplicando el criterio de analogía vinculante.

Asimismo, mediante el artículo 4 de la Ley n.º 30484 se dispuso exonerar de las normas de austeridad a las entidades del Estado que tengan que ejecutar las opciones de la Ley n.º 27803, ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes n.º 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, y en las entidades del sector público y gobiernos locales; y de la Ley n.º 29059, a los beneficiarios que aún no han obtenido su beneficio, así como a los que resulten beneficiarios del proceso de revisión, autorizándose inclusive la modificación de sus instrumentos de gestión institucional.

Posteriormente, se emitió la Ley n.º 31218, ley que autoriza la revisión de los casos de extrabajadores que se acogieron al procedimiento previsto por la Ley n.º 30484, la misma que tuvo por objeto permitir que los extrabajadores que se acogieron al procedimiento de revisión establecido por la Ley n.º 30484 y que no fueron incluidos en la relación de extrabajadores, aprobada por la Resolución Ministerial n.º 142-2017-TR, soliciten la reevaluación de sus casos.

Conforme a la Ley n.º 31218, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asumió la Secretaría de la Comisión Multisectorial que tenía por objeto determinar y estructurar la lista final de cesados colectivos irregulares del periodo 1990. Dicha Comisión Multisectorial se encargó de revisar las solicitudes de todos los extrabajadores que se encuentren en los siguientes supuestos: i) quienes se acogieron al procedimiento de revisión establecido por la Ley n.º 30484 y no fueron incluidos en la relación final; ii) quienes padezcan de alguna enfermedad profesional, que hayan sufrido prisión (salvo excepciones), que hayan residido en el extranjero o en zonas inhóspitas del país, y

que por ello no pudieron presentar oportunamente su expediente; iii) quienes no se hubiesen acogido a los efectos de las leyes n.º 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, y en las entidades del sector público y gobierno locales, modificadas por la Ley n.º 28299, ampliada por las leyes n.º 29059 y 30484.

En esta labor, conforme al «Reglamento Interno de Funcionamiento y del Proceso de Revisión de la Comisión Multisectorial», en su artículo 4, se tuvo como base legal de la Comisión revisora el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el DS 004-2019-MINJUS; la Ley n.º 31218, ley que autoriza la revisión de los casos de extrabajadores que se acogieron al procedimiento previsto por la Ley n.º 30484; y el D.S. n.º 019-2021-TR, Reglamento de la Ley n.º 31218, ley que autoriza la revisión de los casos de extrabajadores que se acogieron al procedimiento previsto por la Ley n.º 30484.

5. LA JUSTICIA LABORAL Y NUEVAS PERSPECTIVAS

5.1. El Noveno Juzgado Especializado de Trabajo Transitorio

En el escenario de un proceso judicial, el actor principal es la parte demandante (en este caso, el trabajador cesado irregularmente) que acude al único órgano jurisdiccional habilitado a nivel nacional a fin de obtener tutela judicial efectiva, esto es, al Noveno Juzgado Especializado de Trabajo Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Al respecto, es de importancia visualizar los antecedentes históricos de este Juzgado, toda vez que en el año 2006, mediante Resolución Administrativa n.º 143-2006-CE-PJ se crea el 1.º y 2.º

Juzgados Especializados de Trabajo Transitorios en el Distrito Judicial de Lima, encargados de tramitar las demandas de revisión de beneficios sociales de extrabajadores. Luego, por la Resolución Administrativa n.º 245-2007-CE-PJ, de fecha 16 de octubre de 2007, se resolvió como artículo primero, lo siguiente: «Modificar la denominación del 1.º y 2.º Juzgados Especializados de Trabajo Transitorios del Distrito Judicial de Lima, creados mediante Resolución Administrativa n.º 143-2006-CE-PJ, por el de 1.º y 2.º Juzgados Transitorios Especiales de la Corte Superior de Justicia de Lima».

Posteriormente, mediante Resolución Administrativa n.º 143-2012-CE-PJ, de fecha 24 de julio de 2012, se dispuso en el literal j) del artículo resolutivo 2, lo siguiente: «el 1.º y 2.º Juzgados Especializados de Trabajo Transitorios Especiales seguirán conociendo los procesos sobre ceses colectivos (Ley n.º 27803) con su misma competencia territorial actual. Dichos órganos jurisdiccionales se denominarán 9.º y 10.º Juzgados Especializados de Trabajo Transitorios de Lima [...]».

Finalmente, a través de la Resolución Administrativa n.º 492-2016-P-CSJLI-PJ, de fecha 11 de agosto de 2016, se dispone que el 10.º Juzgado de Trabajo Transitorio remita la totalidad de los expedientes a la mesa de parte de su sede a fin de ser remitidos al 9.º Juzgado Especializado de Trabajo Transitorio, siendo este último el único juzgado competente en la Corte Superior de Justicia de Lima para resolver los procesos referidos a la revisión de los beneficios de los extrabajadores a que hace referencia la Ley n.º 27803.

5.2. Cómo se dilucidan los casos judiciales

En la sede judicial, cuando el expediente está en despacho a punto de expedirse la sentencia judicial de primera instancia, se puede aseverar que el asunto litigioso parte de lo que el principio de igualdad ante la ley exige en estos casos y culmina en un estadio netamente probatorio. Con todo, el trayecto del razonamiento judicial pasa por tratar de

hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la justicia de los trabajadores cesados y su derecho fundamental a un resarcimiento integral y efectivo.

En ese entendido, en toda controversia de ceses colectivos se debe respetar el debido proceso, la legalidad y el principio de motivación. Para ello, se parte de lo que exige en cada caso el principio de igualdad ante la ley previsto en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución; conforme a la Constitución, los criterios jurídicos aplicables a los extrabajadores inscritos en la sexta lista de trabajadores cesados irregularmente deben ser los mismos que se aplicaron a los trabajadores de las cinco primeras listas. Sin perjuicio de lo cual, debe tenerse presente que ante el cambio de escenarios fácticos no corresponde aplicar el principio de igualdad ante la ley de forma abstracta, sino considerando el caso concreto, y los parámetros legales y reglamentarios que se ha tenido en cuanto a la reincorporación laboral de los trabajadores cesados irregularmente.

Sin embargo, hay dificultades procesales que se deben superar tal como el caudal probatorio que ofrecen ambas partes del proceso: el demandante que es el trabajador cesado y el demandado que es la entidad pública. En efecto, se sabe, por ejemplo, que para las primeras tres listas de trabajadores cesados se habilitaron plazas vacantes que fueron ocupadas por los trabajadores inscritos en las aludidas listas; sin embargo, al devenir una cuarta, quinta y sexta lista —ampliación de la quinta lista— y al pretenderse la ejecución del beneficio de reincorporación, habría de probarse que se han creado nuevas plazas, lo que incide en el presupuesto público. En consecuencia, se aprecia de esta manera cómo el principio de igualdad ante la ley riñe con el principio de equilibrio presupuestario.

5.2.1. El condicionamiento de la plaza presupuestada y vacante

Ahora bien, este conflicto de principios ha sido aclarado mediante la normativa expedida por el Congreso de la República y por el Ministerio de Trabajo. Es verdad que, en un primer momento, conforme al artículo 11 de la Ley n.º 27803, el beneficio de la reincorporación estuvo condicionado a la disponibilidad de plaza presupuestada vacante; sin embargo, posteriormente, mediante la Ley n.º 29059 se estableció expresamente en su Cuarta Disposición Complementaria Transitoria y Final que el acceso y goce a los beneficios del Programa Extraordinario no podrán ser restringidos ni limitados por el cumplimiento de requisitos o supuestos similares, incluyendo la realización de procesos de selección, evaluación o actos análogos. Era únicamente indispensable encontrarse inscrito en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente; y que los trabajadores reincorporados serían capacitados para lograr los perfiles que requiera la plaza asignada, de acuerdo con los objetivos de la institución, siendo que los extrabajadores de las empresas del Estado y del sector público, gobierno regional y gobierno local podrían ser reubicados, indistintamente, en el sector en el que cesaron.

En el mismo sentido, si bien mediante el artículo 8 del Decreto Supremo n.º 011-2017-TR se dispuso que la incorporación de los extrabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente estaba sujeta a la disponibilidad de plazas presupuestadas vacantes, esta disposición ha sido derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo n.º 011-2018-TR, publicado el 21 octubre de 2018. En consecuencia, en la sede judicial debe tenerse la convicción de que no es un requisito vigente que el trabajador ni la entidad demuestren la disponibilidad de la plaza presupuestada vacante para acceder al beneficio de reincorporación; por ende, únicamente es indispensable

encontrarse inscrito en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.

Por lo demás, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación n.º 19953-2019 del Santa, anotó que:

Noveno. En ese sentido, a la parte demandante se le reubicó respetando el mismo régimen laboral en el que se venía desempeñando a la fecha de su cese en el año 1991 (conforme el artículo 12 de la Ley n.º 27803); esto es el régimen del Decreto Legislativo n.º 276, y en una plaza, la cual estuvo presupuestada, dado que el artículo 23 del Decreto Supremo n.º 014-2002-TR, establece que se tomará como referencia la plaza que ocupaba al momento del cese, no siendo obligatorio que la plaza tenga que ser la misma.

Igualmente, en la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación laboral n.º 14180-2017-Lima sobre «Proceso ordinario laboral seguido por Victoria Emperatriz Mendoza Soto, sobre reincorporación, Ley n.º 27803, contra Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)», ha señalado lo siguiente:

Vigésimo. Del análisis de los dispositivos legales citados se advierte que se ha derogado cualquier barrera que impida la reincorporación de los extrabajadores cuyo cese ha sido declarado irregular, siendo únicamente necesario que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI); por lo tanto, cualquier exigencia o acto orientado a impedir su cumplimiento deviene en arbitrario. En tal sentido, la entidad emplazada no puede

incumplir el mandato de reincorporación bajo el sustento de ausencia de plazas vacantes, procesos de selección y/o evaluación previstos en los artículos 13 y 20 del Decreto Supremo n.º 014-2002-TR, Reglamento de la Ley n.º 27803.

5.2.2. Nuevamente, el elemento probatorio

Ahora bien, si bien el requisito de las plazas presupuestadas vacantes —esto es la existencia de plazas de reincorporación— no corresponde ser exigible y que, por el contrario, es una exigencia que la ejecución del beneficio de reincorporación se realice sin formalismos —requisitos adicionales ni excepciones—, no obstante, y pese a ello, aún parece quedar como tarea pendiente extraer una suerte de racionalidad de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley n.º 29059, que estableció expresamente que el acceso y goce a los beneficios del Programa Extraordinario no podrán ser restringidos ni limitados por el cumplimiento de requisitos o supuestos similares, incluyendo la realización de procesos de selección, evaluación o actos análogos, siendo únicamente indispensable encontrarse inscrito en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.

Entonces, se tiene, por un lado, una ley que abre ampliamente el acceso del beneficio de reincorporación; y, por el otro lado, se tienen las leyes y los principios del Sistema Nacional de Presupuesto. Frente a ello, ambos lados deben ser tratados como elementos que se deben considerar en su conjunto; y, en cada caso, se debe evidenciar si el principio que respalda a una norma riñe o colisiona con el principio que respalda a la otra norma. En efecto, la exigencia de carácter económico, presupuestal y de eficiencia debe ser colocada justo al lado de la exigencia del principio de igualdad ante la ley para dilucidar en cada caso qué exige el derecho ante la pretensión de reincorporación de la parte demandante.

En adición a lo expuesto, aparecen dos elementos fácticos a considerar: primero, que casi ninguna institución, entidad o empresa del Estado se allana o colabora transparentando toda la información que tenga en los procesos judiciales de ejecución del beneficio de reincorporación; y, segundo, que la mayoría de las instituciones, entidades o empresas del sector público demandadas no acreditan la no necesidad del servicio que pudieran ofrecer los extrabajadores reincorporados.

Por ende, en el centro del litigio judicial está el elemento probatorio: las entidades públicas tendrían que demostrar que su presupuesto no podría cubrir el costo de plazas laborales de los demandantes trabajadores cesados; tendría que acreditarse que si hubo trabajadores que cesaron por diversas causales en los últimos cinco años o fallecidos en el periodo de emergencia nacional por la pandemia del COVID-19, sus plazas ya han sido cubiertas; de otro lado, las entidades tendrían que transparentar si continúan contratando a trabajadores mediante las diversas modalidades de contratación; demostrar, asimismo, que la inclusión de mayor personal de trabajo ocasionaría hacinamiento en el centro laboral; de igual manera, probar si la entidad tiene sedes o locales de forma descentralizada a nivel nacional o si se trata de una institución con un sola sede en la capital; finalmente, las entidades tendrían que probar la no necesidad de un servidor en la áreas que pretende el demandante ser reincorporado, entre otros.

5.2.3. La edad de los trabajadores cesados

Este tema tiene que ver con la razonabilidad de la ejecución del beneficio de reincorporación. Conforme a lo expuesto en el Expediente n.º 06050-2014-PA/TC por el Tribunal Constitucional y la Casación n.º 2501-2009-Ica, por la Corte Suprema de Justicia, cuando se verifique que la edad del demandante es de 70 años o más, deviene en

irreparable la extinción de la relación laboral. Tendrá que ser verificado en cada caso, si el recurrente tiene a la fecha de expedirse la sentencia menos de 70 años; ello será importante a fin de verificar si es aún reparable su vínculo laboral a través de uno nuevo.

Recordemos que el artículo 12 de la Ley n.º 27803, modificado por el artículo 2 de la Ley n.º 28299, señala que:

deberá entenderse reincorporación como un nuevo vínculo laboral, generado ya sea mediante contratación bajo el Régimen Laboral de la Actividad Privada o nombramiento dentro del Régimen Laboral del Servidor Público, a partir de la vigencia de la presente Ley. Para efectos de la reincorporación o reubicación deberá respetarse el régimen laboral al cual pertenecía el extrabajador al momento de su cese.

Con todo, en el marco de interpretación del Convenio 111 y la Recomendación sobre los Trabajadores de Edad R162, ambos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 1958), se tiene que el Estado debe defender una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, en el marco de su legislación y práctica relativas a tal política, y se deberían adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de ocupación (Numeral 1.3 del punto II de la Recomendación).

5.2.4. El beneficio de reincorporación no es el único

En el presente artículo, hemos puesto mayor énfasis en el beneficio resarcitorio de la reincorporación laboral, pero debe consignarse que este no es el único beneficio al cual pueden acceder los trabajadores cesados irregularmente. Como se sabe, el artículo 3 de la Ley n.º 27803 señala que los extrabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación

de la aludida ley y que se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente tendrán derecho a optar alternativa y excluyentemente entre los siguientes beneficios: reincorporación o reubicación laboral, jubilación adelantada, compensación económica, y capacitación y reconversión laboral.

Al respecto, cabe recordar la sentencia recaída en el «Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú» en el que se condenó al Estado peruano por su responsabilidad en la violación del derecho a la protección judicial (artículo 25.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos), al derecho a las garantías judiciales (8.1) y al deber de adoptar las disposiciones del derecho interno (artículo 2), en perjuicio de 257 trabajadores cesados del Congreso de la República. En dicha sentencia, en el fundamento 143, expresamente, la Corte IDH no ordenó la reposición de los trabajadores cesados, a pesar de que el cese fue violatorio de la Convención Americana, aunque se menciona que la aplicación del principio *restitutio in integrum* debe ser en lo posible la forma de reparación del daño ocasionado por la infracción.

Por ello, consideramos que, en casos puntuales, aun cuando los trabajadores cesados hayan elegido un beneficio resarcitorio que no se puede ejecutar por diversos impedimentos legales, es deber exigido por la justicia laboral hacer realidad el principio *restitutio in integrum* a efectos de no dejar en desamparo a la víctima del cese colectivo irregular. Por ejemplo, si la parte demandante demuestra que al momento de elegir el beneficio resarcitorio de la reincorporación y al momento de interponer su demanda, aún no tenía la edad de setenta años, no se podría declarar improcedente la demanda, toda vez que la parte demandante cumplía con los requisitos para su reincorporación, esto es, aún no contaba con setenta años de edad; sin embargo, teniendo en cuenta el tiempo aproximado de cinco años que demora el expediente para contener una sentencia firme y consentida, a la fecha

de expedirse sentencia puede ocurrir que la parte demandante haya superado los setenta años de edad.

La pregunta es qué se puede hacer en este caso puesto a modo de ejemplo. Esta situación está regulada en la norma correspondiente, pues de conformidad con el último párrafo del artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo n.º 003-97-TR, el trabajador cesado que se encuentra en esta situación ha alcanzado la edad de jubilación obligatoria y automática, lo que haría inviable e inejecutable su reincorporación efectiva por causal sobreviniente.

Sin embargo, con dicha situación jurídica se estaría generando una total desprotección al trabajador víctima de un cese colectivo irregular, que luego de haber iniciado oportunamente su proceso judicial para lograr su reincorporación, vería truncado su deseo de ser repuesto en su empleo, situación que riñe con el principio de igualdad ante la ley, pues tanto el Ministerio de Trabajo como el Congreso de la República, así como la entidad donde laboraba el extrabajador, no habrían cumplido con atender oportunamente su pedido, pudiendo haber reincorporado al extrabajador y reconocido el pago de aportaciones pensionarias a la Ley n.º 19990 por un periodo máximo de 12 años de conformidad con el artículo 13 de la Ley n.º 27803.

Ante ello, si bien es evidente la imposibilidad de ejecutar el beneficio reconocido al trabajador demandante consistente en la reincorporación laboral, sin embargo, se debe recordar lo resuelto en la Casación laboral n.º 318-2017- Lima, de fecha 21 de agosto de 2018, que en aplicación del principio laboral de la interpretación más favorable al trabajador dispone se conceda a la parte demandante una compensación económica en atención con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 3 de la Ley n.º 27803 e inciso 3 del artículo

10 del Decreto Supremo n.º 014-2002-TR, Reglamento de la Ley n.º 27803, equivalente a dos remuneraciones mínimas vigentes a la fecha de publicación de la ley, por cada año de trabajo acreditado hasta un máximo de quince años, conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley n.º 27803, siendo este resarcimiento económico más favorable que la indemnización prevista en el artículo 38 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo n.º 003-97-TR.

No olvidemos que entre los beneficiarios de las «Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad» están aquellas personas que, por razón de su edad, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Sin duda, «el envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia». En definitiva, se debe resarcir a estos trabajadores cesados irregularmente bajo el principio *restitutio in integrum*; esto es lo que exige el derecho en estos casos.

6. CONCLUSIONES

Primero, los ceses colectivos en la década de 1990 representaron una flagrante violación del derecho al trabajo y un continuo atropello al acceso a la justicia para las víctimas, especialmente para aquellos en situación de vulnerabilidad debido a su edad.

Segundo, la Ley n.º 27803 y todo el marco de desarrollo normativo posterior es producto de la actuación conjunta del gobierno entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la intervención de la Corte IDH para el efectivo resarcimiento de los trabajadores cesados

irregularmente. No obstante, las medidas administrativas tomadas por el Ministerio de Trabajo no han dado resultados, lo que ha obligado a los extrabajadores cesados a pedir tutela jurisdiccional efectiva ante el tercer poder del Estado.

Tercero, la justicia laboral tiene tres retos: el primero, el de brindar una atención célere en los procesos de ceses colectivos que actualmente están en la etapa de ejecución, debido a la edad avanzada de los demandantes y el peligro de la irreparabilidad; el segundo, el de proteger a los trabajadores inscritos en el RNTCI y resarcir a estos ciudadanos bajo el principio *restitutio in integrum*; finalmente, el tercero, se tiene el reto de actuar de manera conjunta desde la máxima autoridad del Poder Judicial para coordinar con los altos representantes de las entidades demandadas a fin de que aceleren la ejecución del beneficio laboral resarcitorio, dado el peligro de irreparabilidad de las víctimas.

REFERENCIAS

- Atienza, M. (2013). *Podemos hacer más. Otra forma de pensar el derecho*. Pasos Perdidos.
- Casación n.º 14180-2017-Lima (2017). Poder Judicial del Perú (05 de abril de 2019).
- Casación n.º 2501-2009-Ica (2010). Poder Judicial del Perú (15 de enero de 2010).
- Casación n.º 318-2017-Lima (2018). Poder Judicial del Perú (21 de agosto de 2018).
- Casación n.º 19953-2019-Del Santa (2019). Poder Judicial del Perú (18 de julio de 2023).
- Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (1990). *El debate: Versión completa del debate realizado entre los candidatos*

a la presidencia de la República, en el Centro Cívico de Lima, el 3 de junio de 1990. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/399>

Convenio C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n.º 111) (s/f). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). vs. Perú. Solicitud de Interpretación.* https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_174_esp.pdf

Expediente n.º 03615-2013-PC/TC-Lambayeque (2018). Tribunal Constitucional (02 de agosto de 2018). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/03615-2013-AC.pdf>

Expediente n.º 06050-2014-PA/TC-Lima Norte (2017). Tribunal Constitucional (31 de agosto de 2017). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/06050-2014-AA.pdf>

Informe final de revisión dispuesto por la Ley n.º 31218. (s/ f). Informes y Publicaciones - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Plataforma del Estado Peruano.

Paliza, R. (1999). Impacto de las privatizaciones en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, 4, 9-37.

Resolución Administrativa n.º 143-2006-CE-PJ. (2006). Poder Judicial del Perú (06 de noviembre de 2006).

Resolución Administrativa n.º 143-2012-CE-PJ. (2012). Poder Judicial del Perú (24 de julio de 2012).

Resolución Administrativa n.º 245-2007-CE-PJ. Poder Judicial del Perú (16 de octubre de 2007).

- Resolución Administrativa n.º 492-2016-P-CSJLI-PJ. (2016). Poder Judicial del Perú (11 de agosto de 2016).
- Resolución Ministerial n.º 034-2004-TR. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (01 de octubre de 2004).
- Resolución Ministerial n.º 059-2003-TR. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (27 de marzo de 2003).
- Resolución Ministerial n.º 093-2023-TR. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (17 de febrero de 2023).
- Resolución Ministerial n.º 147-2017-TR. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (17 de agosto de 2017).
- Resolución Ministerial n.º 347-2002-TR. Ministerio de Trabajo (22 de diciembre de 2002).
- Resolución Suprema n.º 028-2009-TR. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (05 de agosto de 2009).
- Rojas, I. (2023). Ceses colectivos estatales irregulares: Nueva lista reconoce beneficios laborales y previsionales a 13 530 extrabajadores cesados en los noventa - La Ley.
- Tello Gilardi, J. y Calderón Puertas, C. (comps.). (2009). *Reglas de Brasilia. Por una justicia sin barreras*. Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad. Fondo Editorial del Poder Judicial. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fondoeditorial/s_fondoe/as_colecciones/as_derecho_accesoalajusticia/fe_f_reglas_de_brasilia._por_una_justicia_sin_barreras

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

Análisis e interpretación de datos para el trabajo; redacción del trabajo y su revisión crítica; aprobación final de la versión que se publicará.

Agradecimientos

Agradezco a mis padres por haberme brindado su amor y su apoyo incondicional en cada paso de mi carrera profesional.

Biografía del autor

El autor es abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; ha llevado el curso de alta especialización sobre «La Protección Supranacional de los Derechos Fundamentales (Poder Judicial del Perú)» en la Escuela de Práctica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. También, ha realizado estudios en «Lecciones Constitucionales en tiempos de crisis (3.^a ed.)», organizado por el Grupo de Investigación Junta de Andalucía «Derechos Fundamentales, Andalucía y la Unión Europea» (Universidad de Jaén, SEJ 173) y el Instituto para el Desarrollo Constitucional, con la colaboración de la Universidad de Bolonia y del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos Sur de Europa. Es egresado de la maestría en Derecho con mención en «Tutela de los derechos, globalización de la justicia y Estado constitucional» por la Unidad de Posgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente, se desempeña como servidor jurisdiccional del Poder Judicial. Asimismo, ha disertado en diversas ponencias organizadas por la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima y la Comisión del Programa Secigra Derecho.

Correspondencia

jhuancapaza@pj.gob.pe