

Artículo inédito**La gestión y ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral: Retos en la implementación de la reparación por ceses colectivos irregulares regulado mediante la Ley N.º 27803**

Management and Implementation of the Benefit of Re-employment or Labour Re-placement: Challenges in Executing Reparation for Irregular Collective Terminations Regulated by Law No. 27803

Juan Miguel de Los Santos Esteves

Pontificia Universidad Católica del Perú

jmdelossantos@pucp.pe | ORCID: 0009-0006-1831-4202

Cómo citar este artículo/citation:

De Los Santos Esteves, J. M. (2025). La gestión del beneficio de reincorporación o reubicación laboral: retos en la ejecución de la reparación por ceses colectivos irregulares en el Perú. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (14), 80–100. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.14.05>

Recibido: 31/10/2025

Revisado: 12/11/2025

Aceptado: 12/12/2025

Publicado: 26/12/2025

Resumen

El artículo adopta una metodología jurídico-dogmática, orientada al análisis sistemático y hermenéutico de la normativa aplicable, para examinar la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral regulado por la Ley N.º 27803. En particular, se analiza la problemática vinculada a la exclusión de determinados beneficiarios del registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, bajo el argumento de la inexistencia de un marco legal habilitante para su incorporación cuando no media un mandato judicial expreso. El estudio demuestra que el ordenamiento jurídico vigente sí contiene disposiciones que permiten dicha habilitación, por lo que no existe sustento legal para la exclusión de estos beneficiarios del proceso regular de registro. A partir de este análisis, el artículo contribuye a clarificar el alcance normativo del beneficio y propone criterios interpretativos que permitan superar los impedimentos administrativos existentes y garantizar su efectiva ejecución.

Palabras clave: Beneficio de reincorporación o reubicación laboral, justicia transicional, medida de reparación, recontratación, nuevo vínculo laboral

Abstract

Using a legal-dogmatic methodology oriented toward the systematic and hermeneutic analysis of the relevant legal framework, this article examines the current challenges in the implementation of the benefit of reinstatement or job reassignment regulated by Law No. 27803. The analysis focuses on the alleged absence of a legal basis enabling the Ministry of Economy and Finance to authorize the registration of certain beneficiaries in the Computerized Application for the Centralized Registry of Payroll and Human Resources Data of the Public Sector, specifically those who opted for reinstatement or job reassignment but do not have a judicial mandate ordering their reinstatement.

The article argues that, contrary to this prevailing assumption, there is in fact an existing and sufficient legal framework that authorizes such registration, and that there is no legal justification for excluding these beneficiaries from the regular process of incorporation into the application. Through this analysis, the study seeks to demonstrate how current legal impediments may be overcome, thereby ensuring the effective implementation of the benefit of reinstatement or job reassignment for a significant number of beneficiaries.

Keywords: Job reinstatement or relocation benefit, transitional justice, reparatory measure, rehiring, new employment relationship

1. Introducción

Durante la década de 1990, en el marco de un proceso de reestructuración del aparato estatal, se promulgaron en el Perú diversos dispositivos legales que dieron lugar a ceses colectivos de trabajadores de la administración pública. Estas medidas, adoptadas bajo el argumento de promover una mayor eficiencia estatal, generaron controversias significativas en torno a su legalidad y al respeto de derechos fundamentales, lo que dio lugar, posteriormente, a un amplio proceso de revisión y reparación en el contexto del restablecimiento del orden democrático.

En respuesta a este escenario, el Estado peruano implementó el Programa Extraordinario de Acceso de Beneficios, regulado mediante la Ley N.º 27803, concebido como un mecanismo de reparación en el marco de la justicia transicional. Dicho programa reconoce la condición de víctimas y, en consecuencia, de beneficiarios, a los trabajadores afectados por los ceses colectivos irregulares y les otorga la posibilidad de optar por uno de cuatro beneficios reparatorios, orientados a atender las consecuencias jurídicas, laborales y sociales derivadas de dichas medidas. Entre estos beneficios se encuentra el de reincorporación o reubicación laboral, que se materializa a través del acceso a un nuevo vínculo laboral de carácter indeterminado en la administración pública.

La ejecución de este beneficio tiene como finalidad restituir la situación actual de los beneficiarios. No obstante, en la práctica, su implementación enfrenta dificultades de carácter administrativo y normativo. En particular, se han identificado obstáculos relacionados con la incorporación del registro de las plazas vacantes en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, asociados a la interpretación del marco legal vigente y al vencimiento de los plazos establecidos para la ejecución del beneficio conforme al Decreto Supremo N.º 011-2018-TR (2018). Como resultado, en la actualidad, se viene aplicando el beneficio principalmente a favor de aquellos beneficiarios que cuentan con un pronunciamiento judicial que ordena su reincorporación laboral.

Este escenario ha generado un tratamiento diferenciado entre beneficiarios que se encuentran en situaciones sustancialmente similares, lo que plantea interrogantes relevantes desde la perspectiva de la gestión pública, la coherencia normativa y la implementación de políticas de reparación. En este contexto, el presente artículo analiza el proceso de ceses colectivos irregulares

y su plan de reparación vigente desde una perspectiva de justicia transicional, con especial énfasis en la naturaleza jurídica del beneficio de reincorporación o reubicación laboral y su distinción respecto de la figura de la reincorporación laboral en sentido estricto.

A partir de dicho análisis, se abordan las siguientes preguntas de investigación: ¿resulta jurídicamente justificado el tratamiento diferenciado entre beneficiarios que cuentan y no cuentan con un mandato judicial para la ejecución del beneficio de reincorporación? y ¿el Ministerio de Economía y Finanzas dispone actualmente de un marco legal que habilite la incorporación del registro de las plazas vacantes en el sistema de planillas para los beneficiarios que no cuentan con dicho mandato judicial?

2. Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-dogmático, complementado con una perspectiva analítica propia de la justicia transicional. La investigación se desarrolla a partir del análisis sistemático del marco normativo aplicable al proceso de ceses colectivos irregulares en el Perú, así como de las disposiciones que regulan el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB), el beneficio de reincorporación o reubicación laboral y el funcionamiento del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

Asimismo, se emplea una metodología de análisis normativo y jurisprudencial, apoyada en doctrina especializada nacional e internacional sobre reparación integral, justicia transicional y derechos de las víctimas, con el propósito de identificar la naturaleza jurídica del beneficio de reincorporación o reubicación laboral y evaluar la razonabilidad del tratamiento diferenciado entre beneficiarios con y sin mandato judicial. El análisis se orienta a determinar la existencia —o no— de habilitación legal suficiente para la incorporación de los registros AIRHSP, así como a valorar la coherencia de las interpretaciones administrativas vigentes con los principios que rigen los procesos de reparación en contextos de violaciones masivas de derechos humanos.

3. La justicia transicional y el derecho a la reparación

Conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú (1993), uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, lo que

implica no solo su protección y promoción, sino también su reparación cuando estos han sido vulnerados, incluso en contextos de violencia masiva que producen violaciones sistemáticas de derechos humanos.

En este tipo de escenarios excepcionales surge la justicia transicional, entendida como un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales orientados a enfrentar las consecuencias de violaciones masivas de derechos humanos. Como señala González (2021), este campo se estructura en cuatro grandes áreas de acción: justicia penal, búsqueda de la verdad, reparación y garantías de no repetición, siendo la reparación la única centrada de manera exclusiva en la situación concreta de la víctima.

Desde esta perspectiva, la justicia transicional puede concebirse como una institución jurídica excepcional cuyo eje central es la víctima, a quien se reconoce un derecho específico y urgente a ser reparada, dada la gravedad de las violaciones sufridas (Sentencia C-052, 2012). La reparación no se orienta únicamente al pasado, sino que busca restituir, en el presente, la dignidad y la situación actual de la persona afectada, reconociendo que las secuelas de la violencia son tan relevantes como el acto violatorio en sí mismo (González, 2021).

Este derecho a la reparación genera, correlativamente, una obligación estatal de reparar, la cual persigue objetivos específicos y generales. Entre los primeros se encuentra la restauración de la dignidad y de la situación material de la víctima; entre los segundos, la construcción de una paz estable, duradera y la reconciliación social, lo que implica garantizar la no repetición de los hechos violatorios (Ainey et al., 2015; Reiter, 2017, citados en Bolaños & Biel, 2020, p. 82).

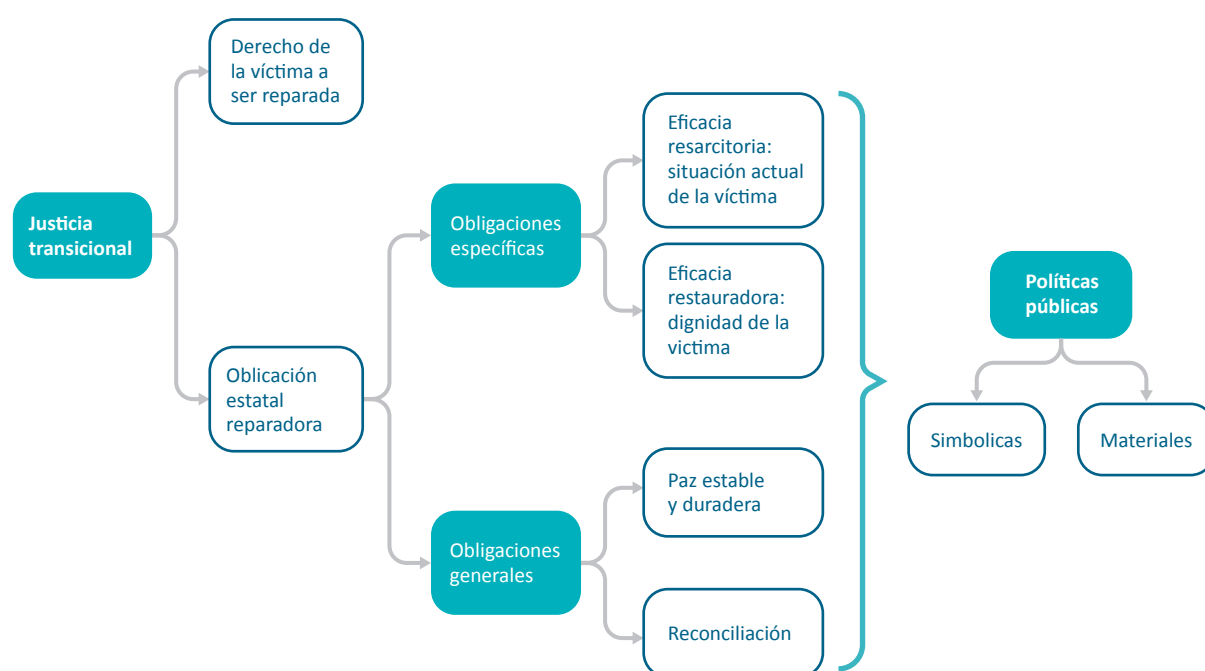
Por tanto, y siendo que se encuentran involucradas una gran cantidad de víctimas, el proceso de reparación se caracteriza por ser complejo y de largo plazo, en el que los esfuerzos estatales por repararlas deben ser continuos. En tal sentido, el proceso de reparación por medio de la justicia transicional se caracteriza por su temporalidad abierta, pues siendo la naturaleza de los procesos de violencia continua, también es que deben serlo los esfuerzos orientados a la búsqueda de la justicia (De Haan & Destrooper, 2021). Este proceso de reparación se materializa, principalmente, a través de políticas públicas, que pueden adoptar medidas de carácter simbólico o material, tales como compensaciones económicas, provisión de servicios o programas de beneficios de alcance masivo (De Greiff, 2011, citado en Jave, 2021).

De este modo, el Estado busca cumplir sus obligaciones de reparación a través de la implementación de políticas públicas que se traducen en medidas de reparación orientadas tanto a la restitución de la situación individual de las víctimas como a la consecución de objetivos colectivos vinculados a la paz y la reconciliación social.

Como señala De Greiff (2011, citado en Jave, 2021), los Estados asumen la obligación de brindar reparaciones mediante medidas que pueden ser de carácter simbólico o material, tales como compensaciones económicas, provisión de servicios o paquetes de beneficios ejecutados a través de programas de alcance masivo. Estas medidas no solo buscan resarcir el daño sufrido, sino también restituir la dignidad de las víctimas y reforzar la legitimidad del Estado frente a la sociedad. En este sentido, los procesos de reparación en el marco de la justicia transicional combinan objetivos individuales y colectivos, así como dimensiones simbólicas y materiales, cuya articulación resulta indispensable para la eficacia del proceso reparador (ver Figura 1).

Figura 1

Objetivos y tipos de reparación en el marco de la justicia transicional



Nota. Elaboración propia a partir de González (2021) y De Greiff (2011, citado en Jave, 2021).

A partir del marco normativo descrito, el Estado peruano fue aprobando de manera progresiva los listados oficiales de extrabajadores cesados irregularmente, reconociendo formalmente su condición de víctimas y su derecho a acceder a las medidas de reparación previstas en

el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB). Así, mediante la Resolución Ministerial N.° 347-2002-TR (primer listado), la Resolución Ministerial N.° 059-2003-TR (segundo listado), la Resolución Suprema N.° 034-2004-TR (tercer listado), la Resolución Suprema N.° 028-2009-TR (cuarto listado), la Resolución Ministerial N.° 142-2017-TR (quinto listado) y la Resolución Ministerial N.° 093-2023-TR (sexto listado, incorporado al quinto), se fueron incorporando progresivamente personas al Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI).

Dado el carácter continuo de la justicia transicional es que se ha ampliado el universo de beneficiarios con derecho a ser reparados a través de alguno de los beneficios previstos en la Ley N.° 27803 (2002), entre ellos el de reincorporación o reubicación laboral, cuya ejecución constituye una medida de reparación material orientada a restituir derechos fundamentales vulnerados (ver Tabla 1).

Tabla 1

Listados oficiales de extrabajadores incorporados al Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI)

Listado/ normal legal	Fecha de publicación
Primer listado - Resolución Ministerial N.°347-2002-TR	22/12/2002
Segundo listado - Resolución Ministerial N.°059-2003-TR	27/03/2003
Tercer listado - Resolución Suprema N.°034-2004-TR	02/10/2004
Cuarto listado - Resolución Suprema N.°028-2009-TR	05/08/2009
Quinto listado - Resolución Ministerial N.°142-2017-TR	17/08/2017
Sexto listado - Resolución Ministerial N.°093-2023-TR	19/02/2023

Nota. Elaboración propia a partir de las resoluciones publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* entre los años 2002 y 2023.

4. El beneficio de la reincorporación o reubicación laboral regulado mediante la Ley N° 27803

Como señalamos, el PEAB es un mecanismo creado en el marco de la justicia transicional que surge para responder a las violaciones masivas de derechos fundamentales ocasionadas durante los ceses colectivos irregulares. Mediante la justicia transicional, podemos comprender la naturaleza de la finalidad del PEAB como una reparadora, en la que existe el deber del

Estado de reparar derechos de las víctimas —como al trabajo o la estabilidad laboral—, los cuales fueron vulnerados por decisiones inconstitucionales pasadas. En esa línea, el beneficio de reincorporación o reubicación laboral se configura como una medida destinada a reparar la situación actual de la víctima, asegurando su reinserción efectiva en la administración pública.

Así pues, con respecto a los exempleados públicos inscritos en el RNTCI que hayan optado por el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, el Estado peruano continúa asumiendo el reto de reparar su situación actual a través de la provisión de un empleo o trabajo, a efectos de insertarlos en el sector público.

No obstante, cabe resaltar que dicho derecho está sujeto a ciertas condiciones y requisitos que el exempleado público debe cumplir especificados en los artículos 10 y 11 de la Ley N.º 27803 (2002), complementados por los artículos del 17 al 21 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 014-2002-TR (2002). En principio, cabe resaltar que el beneficio de reincorporación o reubicación laboral constituye un único beneficio en el cual el marco legal prioriza la ejecución de la reincorporación laboral de los beneficiarios, es decir, incorporarlos en su mismo puesto de trabajo de los gobiernos locales, empresas estatales o entidades públicas en general de las que hayan sido cesados irregularmente u obligados a renunciar, siempre que —conforme al principio de previsión presupuestaria— existan plazas vacantes presupuestadas permanentes.

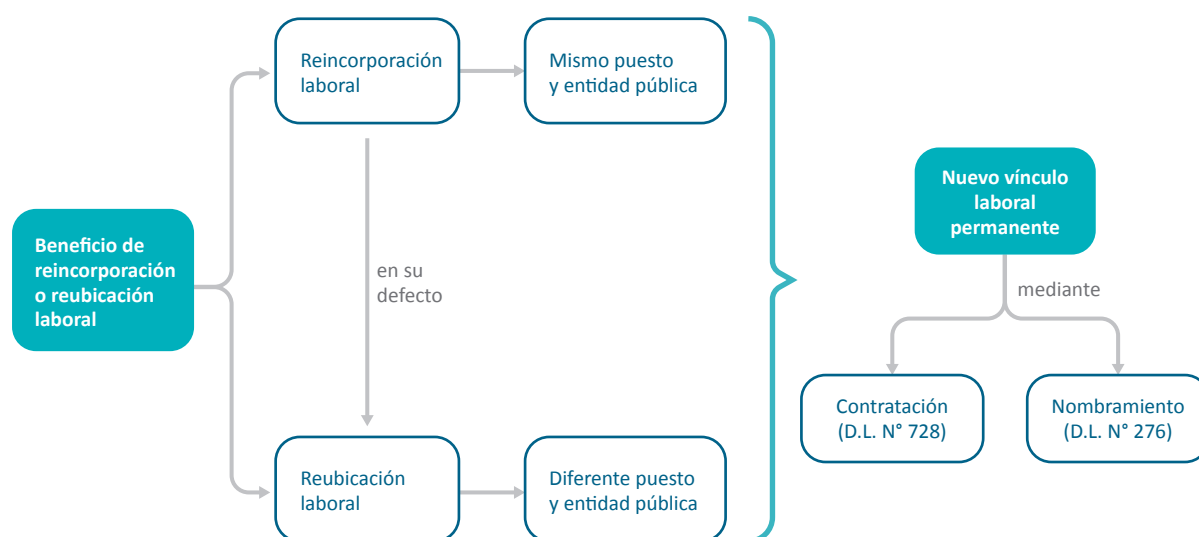
De lo contrario, se ejecuta su reubicación laboral, esto es, su incorporación en una empresa estatal o entidad pública diferente de la que fue despedido y que sí cuente con plazas vacantes, toda vez que, conforme al artículo 21 del Reglamento (Decreto Supremo N.º 014-2002-TR, 2002), se da el caso en particular en el que si un exempleado público ceso irregularmente de un gobierno local, la reubicación consistirá en ubicarlo en cualquier otra plaza vacante presupuestada diferente pero igualmente, dentro del mismo gobierno local del que cesaron.

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los beneficiarios del PEAB, además de encontrarse inscritos en el RNTCI y considerando que en el pasado accedieron a una plaza pública mediante un concurso público —conforme al principio de meritocracia—, únicamente deberán acreditar su idoneidad actual para desempeñar las funciones del puesto vacante. Es decir, deberán cumplir con los requisitos vigentes del perfil del puesto al que solicitan reincorporarse o reubicarse, aun cuando se reincorporen a su mismo puesto de trabajo —conforme al principio de idoneidad—. Asimismo, en caso de existir más de un beneficiario apto para acceder a una misma plaza vacante, deberá llevarse a cabo un proceso de selección entre estos.

Por otro lado, en cuanto a las características del beneficio de reincorporación laboral, el artículo 12 de la Ley N.° 27803 (2002) y el artículo 23 de su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.° 014-2002-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N.° 27803, precisan que tanto la reincorporación como la reubicación laboral constituyen un nuevo vínculo laboral que únicamente puede celebrarse mediante contratación bajo el Régimen Laboral de la Actividad Privada (Decreto Legislativo N.° 728) o mediante nombramiento en el Régimen Laboral del Servidor Público (Decreto Legislativo N.° 276), conforme se sintetiza en la Figura 2.

Figura 2

Estructura jurídica del beneficio de reincorporación o reubicación laboral previsto en la Ley N.° 27803



Nota. Elaboración propia a partir de lo dispuesto en la Ley N.° 27803 (2002) y su Reglamento (Decreto Supremo N.° 014-2002-TR, 2002).

Así pues, el derecho a obtener una reparación a favor del beneficiario que haya optado por el beneficio de reincorporación o reubicación laboral constituye la provisión de un nuevo empleo o trabajo por parte del Estado peruano. Se establece, entre el beneficiario y una entidad pública, una nueva relación laboral celebrada a través de nombramiento o contratación. Además, dicho vínculo laboral debe tener carácter permanente o indeterminado, para evitar una posible no renovación de contrato que sería contraria a los objetivos generales de la reparación: una paz y reconciliación duradera y sostenible en el tiempo.

Asimismo, el marco normativo también precisa que, siendo este un nuevo vínculo laboral —y aunque el beneficiario se haya reincorporado a su mismo puesto de trabajo—, su régimen laboral

y su remuneración, entre otras condiciones de trabajo, corresponderán en su totalidad a la nueva plaza vacante a la que se acceda, aunque la plaza primigenia de la cual fue cesado irregularmente u obligado a renunciar el beneficiario servirá como referencia para identificar a qué plaza vacante debería reincorporarse o reubicarse. Se hace así para evitar reincorporaciones o reubicaciones en plazas de considerable menor jerarquía y/o remuneración, lo que sería contrario a los objetivos específicos de la reparación: la reparación de los derechos de la víctima y la restauración de la dignidad de su persona.

Como vemos, desde el enfoque de la justicia transicional, puede comprenderse al PEAB y a este beneficio como mecanismos orientados a enfrentar las violaciones masivas de derechos humanos producidas durante la dictadura de Fujimori. En el caso de este beneficio en particular, la reparación adopta formas como la reincorporación o reubicación laboral, destinadas a restablecer la situación jurídica actual de la víctima a través de la provisión de un nuevo empleo.

Así, si bien en este acápite hemos abordado el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, de las características y requisitos de este beneficio, podemos identificar más bien una recontractación o, en su defecto, una nueva contratación laboral, la cual dista de la figura jurídica de reincorporación laboral, por lo que a continuación precisaremos sus principales diferencias.

4.1. Diferencias entre la reincorporación laboral en sentido estricto y el beneficio de la reincorporación o reubicación laboral

Si bien la denominación del beneficio de reincorporación o reubicación laboral puede llevar a confusiones con respecto a darle un tratamiento legal similar al de la figura de reincorporación laboral propiamente dicha, lo cierto es que la finalidad de este beneficio es reparar los derechos de la víctima por medio de la provisión de un nuevo empleo. Su incorporación se genera a través del establecimiento de un nuevo vínculo laboral con la misma entidad pública de la que cesó (reincorporación laboral) o, en su defecto, con una entidad diferente de la que cesó (reubicación laboral).

En caso de que un beneficiario se incorpore al sector público a través del primer supuesto, es decir, que se incorpore en la misma empresa estatal, gobierno local o entidad pública de la que cesó irregularmente —y en su puesto primigenio—, lo que se genera es una recontractación laboral. Como indica el maestro Plá (1983), el concepto de reincorporación laboral difiere del de

recontratación, pues este supone la celebración de un nuevo contrato en el que el trabajador es contratado nuevamente, quedando el lapso entre los dos contratos como un paréntesis definitivo durante el cual no existió un vínculo laboral. En complemento, como señala Blancas (2022), en nuestro derecho laboral se emplea el término “recontratación” para referirnos al supuesto en el que se contrata nuevamente los servicios de un trabajador que durante un periodo anterior laboró para el mismo empleador.

Por tanto, mientras un beneficiario del PEAB inscrito en el RNTCI con el beneficio de reincorporación o reubicación laboral adquiere un nuevo derecho a ser reparado por medio de la provisión de un empleo a través del establecimiento de un nuevo vínculo laboral —ya sea por medio de una recontratación o una nueva contratación con una entidad pública diferente—, la reincorporación laboral en sentido estricto no genera un nuevo derecho, sino sólo el reconocimiento de la invalidez del acto primigenio que dispuso la extinción del vínculo laboral, es decir, el despido. Al borrar los efectos de la cesantía queda nulo el despido y la relación contractual continúa produciendo sus efectos normales. El pronunciamiento no crea un derecho nuevo, se limita a anular el acto que dispuso la cesantía, retrotrayendo el estado de las cosas (Plá 1978, citado en Blancas 2022).

De este modo, mientras la reincorporación laboral se da como consecuencia de la declaración, en sede administrativa o judicial, de la invalidez del acto primigenio del despido, y no genera un nuevo derecho para la persona que fue cesada irregularmente, el beneficio de reincorporación o reubicación laboral se centra únicamente en la reparación del personal por haber sido identificada como víctima: “[La reparación] es la respuesta no a la violación original —que es, en puridad, irreparable— sino a la situación actual en que la víctima ha perdido la igualdad a la que tiene derecho en una sociedad” (González, 2021, p. 16).

De esta manera, una vez declarada la nulidad del despido, la reincorporación laboral no solo se limita a restituir la situación actual del trabajador con su readmisión al centro de labores del que cesó irregularmente, sino también a restituir los derechos que, en el pasado, dejó de percibir como consecuencia de un despido que carecía de validez jurídica, lo que devuelve las cosas a su estado anterior. En suma, mientras el beneficio de reincorporación o reubicación laboral es una medida de reparación del estatus del expleado público cesado irregularmente —aunque con efectos que se dirigen a restituir la dignidad de su persona—, la reincorporación laboral es una medida restitutoria que restablece su estatus a su estado anterior.

Así pues, siendo el beneficio una medida reparadora y la reincorporación laboral una restitutoria, difieren naturalmente también en sus efectos. Mientras la segunda genera la readmisión del trabajador, con su misma remuneración y condiciones de trabajo en general, el beneficio conduce también a la readmisión de la víctima en el sector público, aunque con las nuevas condiciones de trabajo de la plaza que estuviese vacante, aun si fuera recontratado por la misma entidad pública de la que fue cesado. No obstante, cabe indicar que ambas se tratan de obligaciones complejas, por comprender varias prestaciones unidas por razón de un propio vínculo obligatorio y, que solo una vez se cumplan dichas prestaciones en su totalidad, se cumple la obligación y la liberación del deudor (Ferroni 1983, citado en Gorelli 1995).

Por tanto, no podría considerarse a la ejecución del beneficio de reincorporación laboral como una reincorporación laboral parcial en la que se recontrate al servidor en su mismo puesto, aunque no considerando su antigüedad primigenia ni el pago de sus remuneraciones devengadas, por ser esta una obligación compleja que sólo se satisface ante el cumplimiento en conjunto y total de todas las prestaciones que conlleva su ejecución. Del mismo modo, el beneficio de reincorporación o reubicación laboral solo podrá entenderse ejecutado siempre que se cumpla con la totalidad de sus prestaciones establecidas por la Ley N.º 27803 (2002) y su reglamento, como la de establecer un vínculo laboral de carácter permanente, que este se celebre únicamente bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728 o 276 o se cumpla también con el pago de aportaciones pensionarias establecido en el artículo 13 de la citada Ley, entre otros requisitos.

Así, una vez abordada la diferencia entre la reincorporación laboral y el beneficio regulado por la Ley N.º 27803 (2002), pasaremos a resolver la actual problemática con respecto a ciertos beneficiarios incorporados al RNTCI mediante las Resoluciones Ministeriales N.º 142-2017-TR (quinta lista) y N.º 093-2023-TR (sexta lista) y quienes aún no se ha ejecutado su beneficio de reincorporación o reubicación laboral o a quienes sí se logró ejecutar dicho beneficio, pero que una vez llegada la fecha en la entidad abona regularmente su remuneración, se topan con un problema: su imposibilidad de abonar su salario ante la negativa de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio (DGGFRH) de incorporar sus registros en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

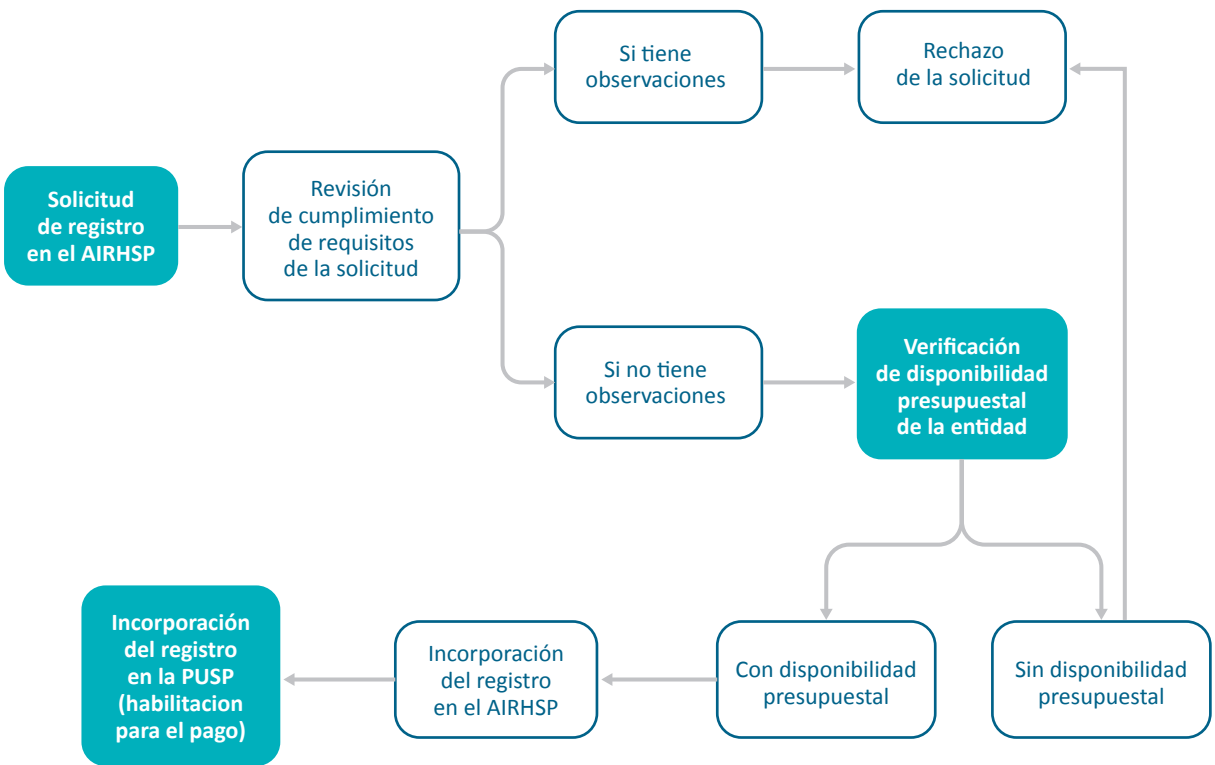
4.2. Aspectos generales sobre el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas (AIRHSP)

Conforme al inciso a) del artículo 4 del Decreto Legislativo N.º 1666 (2024), el AIRHSP es la herramienta informática que centraliza la información vinculada a los recursos humanos del sector público, incluyendo, entre otros, las plazas existentes en las entidades, los datos de los servidores que las ocupan y los ingresos que perciben. Asimismo, de acuerdo con el inciso k) del mismo artículo, el AIRHSP gestiona la Planilla Única del Sector Público (PUSP), la cual constituye la fuente habilitante para autorizar el pago de los ingresos del personal del sector público.

En ese sentido, el AIRHSP constituye la vía mediante la cual se registra la información necesaria para su validación por la DGGFRH del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su posterior incorporación en la PUSP, a fin de habilitar el pago de los ingresos correspondientes.

Figura 3.

Procedimiento general para la incorporación de registros en el AIRHSP y habilitación del pago en la PUSP.



Nota. Elaboración propia

De conformidad con el artículo 10 de la Directiva N.° 0004-2025-EF/53.01, denominada “Normas para el Registro de Información en el AIRHSP”, aprobada mediante la Resolución Directoral N° 0004-2025-EF/53.01, las entidades públicas deben solicitar a la DGGFRH el registro de información, entre otros supuestos, cuando se incorporen nuevos registros derivados de nuevas contrataciones o de reincorporaciones laborales. El procedimiento aplicable para la incorporación de registros en puestos bajo los regímenes del Decreto Legislativo N.° 276 o N.° 728 se encuentra desarrollado, en términos generales, en los artículos 12 y 15 de la citada Directiva, distinguiéndose requisitos específicos según se trate de incorporaciones por nueva contratación o por mandato judicial. Una vez revisada la solicitud y de no existir observaciones, la DGGFRH evalúa el costo del registro y la disponibilidad presupuestal, para posteriormente incorporar el registro en el AIRHSP y habilitar su inclusión en la PUSP, permitiendo así el pago de la remuneración como contraprestación por el trabajo efectuado (Figura 3).

4.3. Problemática actual sobre la reincorporación de registros AIRHSP en la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral

En la práctica, diversas entidades públicas se encuentran obligadas a ejecutar el beneficio de reincorporación o reubicación laboral a favor de beneficiarios inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI). Para tal efecto, solicitan a la DGGFRH la incorporación de los registros de plazas vacantes permanentes en el AIRHSP. Sin embargo, en determinados casos, dichas solicitudes reciben observaciones referidas a la inexistencia de habilitación legal para incorporar los registros, argumentando el vencimiento del plazo previsto en el Decreto Supremo N.° 011-2018-TR. En ese contexto, se advierte que los registros que se vienen habilitando con mayor regularidad son aquellos vinculados a pronunciamientos judiciales que ordenan la reincorporación laboral en sentido estricto.

4.3.1. Incorporaciones de los registros AIRHSP por mandato judicial y el riesgo de asimilación conceptual

La Directiva N.° 0004-2025-EF/53.01 contempla supuestos diferenciados para la incorporación de registros en el AIRHSP, entre ellos los derivados de nuevas contrataciones y los sustentados en mandato judicial. En este último caso, el pronunciamiento judicial constituye el sustento de la solicitud. No obstante, resulta relevante precisar que el beneficio de reincorporación o reubicación laboral previsto en la Ley N.° 27803 (2002) tiene naturaleza reparadora en el marco de la justicia transicional y, conforme a su propio diseño normativo, se materializa a través

de un nuevo vínculo laboral (recontratación o nueva contratación), lo que lo diferencia de la reincorporación laboral en sentido estricto: esto es, la restitución del vínculo preexistente como consecuencia de la nulidad del acto de despido.

En esa línea, la habilitación de registros únicamente cuando exista un mandato judicial podría revelar, en algunos casos, una asimilación práctica del beneficio de la Ley N.º 27803 (2002) al de reincorporación laboral propiamente dicha. De producirse dicha lectura, las incorporaciones sin mandato judicial, consecuencia de la ejecución del beneficio, podrían quedar tratadas como supuestos no previstos en el que efectivamente no existe marco o habilitación legal para incorporar sus registros en el AIRHSP. Sin embargo, incluso sin afirmar la existencia de una interpretación institucional uniforme, corresponde advertir que la exigencia fáctica de judicialización previa para ejecutar un beneficio reparador genera un tratamiento desigual injustificado entre las víctimas reconocidas e inscritas en el RNTCI, en tanto coloca a quienes no cuentan con pronunciamiento judicial en una situación de desventaja procedimental para acceder a una medida prevista como reparación:

En este contexto cabe preguntarse sobre las nociones de “víctima” ¿Quién es la víctima? ¿A quién le corresponden las reparaciones? En ocasiones se identifican situaciones en las que parece que la personas deben hacerse “merecedoras” de la reparación, en vez de asumir que esta es un derecho que tiene la persona por la sola condición de haber sido víctima de una violación de derechos humanos.” (Rivera y Velásquez, 2021, p. 64)

Bajo esa lógica, no correspondería configurar a las víctimas sin mandato judicial como beneficiarios de “segunda categoría”, cuando el derecho al acceso a las medidas del PEAB ya ha sido reconocido mediante su incorporación al RNTCI, considerando además que ya se ha establecido el marco legal que precisa los requisitos para gozar al derecho de ser reparadas, entre los que no se encuentran la existencia previa de un mandato judicial que reconozca y exija la ejecución de un derecho que ya fue reconocido y es exigible una vez el Estado asumió su reparación integral mediante la creación del PEAB y el RNTCI, mediante la Ley N.º 27803 (2002).

4.3.2. Marco aplicable para la incorporación de registros AIRHSP de beneficiarios sin mandato judicial

Actualmente, se observan solicitudes de registro AIRHSP vinculadas a beneficiarios del beneficio de reincorporación o reubicación laboral —incluidos en la quinta y sexta lista— a quienes no se les incorpora el registro por considerarse inexistente una habilitación legal, en

atención al vencimiento del plazo previsto por el Decreto Supremo N.° 011-2018-TR (2018). En ese marco, se alude al Decreto de Urgencia N.° 016-2020 y a su complemento, el Decreto Supremo N.° 005-2021-TR (2021), como antecedentes de habilitación normativa excepcional para incorporar registros “por única vez”.

Sin embargo, desde una lectura sistemática, la cuestión central es identificar si, en ausencia de mandato judicial, la incorporación de registros AIRHSP para ejecutar el beneficio requiere una habilitación extraordinaria adicional o si, por el contrario, el marco vigente ya contiene el supuesto aplicable.

En primer término, si se interpretara al beneficio como una reincorporación laboral en sentido estricto, cabría sostener que se trata de un supuesto no previsto en el Decreto Legislativo N.° 1666 (2024), pues se trataría de reincorporaciones laborales pero sin mandato judicial que así lo ordene. No obstante, dicha premisa resulta problemática, pues el propio marco del beneficio (Ley N.° 27803 y su reglamento) define que la reincorporación/reubicación constituye un nuevo vínculo laboral bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N.° 276 o N.° 728, lo que aproxima su ejecución a supuestos de nueva contratación o recontractación, y no a la lógica reparatoria de la reincorporación laboral.

En segundo término, si se reconoce el carácter continuo de las medidas de justicia transicional, el vencimiento de plazos administrativos de ejecución de los beneficios establecidos en el PEAB no debería interpretarse como un límite extintivo que interrumpa el proceso de reparación a favor de los beneficiarios, en la medida en que estos procesos presentan una temporalidad abierta:

La incapacidad de considerar la violencia y la injusticia estructural no solo está relacionada con los **mandatos temporales limitados**, sino también con el **punto final rígido** de la mayoría de las intervenciones de justicia transicional. Cuando se enfrentan a una realidad compleja, los profesionales de la justicia transicional, los líderes políticos y los financiadores tienden a preferir un **cierre institucionalizado**, antes que procesos posiblemente prolongados o truncados. (...) **los procesos de justicia transicional no pueden contenerse dentro de sus mandatos temporales**, sino que tienen una importancia continua y ocurren “en oleadas y ráfagas” (De Haan y Destrooper, 2021, p. 7). *[énfasis añadido]*.

De este modo, el vencimiento del plazo establecido en el Decreto Supremo N.º 011-2018-TR (2018) no significó un límite extintivo que interrumpa el proceso de reparación de los beneficiarios del quinto y sexto listado a través de la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral. En el marco de un proceso de carácter temporal abierto, con el establecimiento de plazos de ejecución no se genera un periodo de habilitación temporal para llevar a cabo un proceso de reparación que de por sí es continuo, sino marcos temporales que solo están destinados a ordenar su complejidad y a dar celeridad a su ejecución, evitando que esta se dilate injustificadamente al ser proceso prolongado. En ese sentido, considero que actualmente sí existe un marco legal para proseguir con el proceso de reparación a través del PEAB e incorporar los registros de las plazas vacantes de dichas víctimas.

En tercer término, los requisitos exigidos por el Decreto Supremo N.º 005-2021-TR (2021) (previsión de plazas en instrumentos de gestión, previsión presupuestal, entre otros) persiguen finalidades equivalentes a las previstas en la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01 para incorporaciones derivadas de nuevas contrataciones: asegurar que el registro recaiga sobre plazas previstas y financiadas, y que la solicitud esté debidamente sustentada. En ese sentido, el marco habilitante para el registro en el AIRHSP se encuentra, de manera principal, en el Decreto Legislativo N.º 1666 (2024) y en la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01, siendo que la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral se expresa operativamente como una nueva contratación o recontractación, conforme a su diseño normativo.

Por tanto, atendiendo a la naturaleza del beneficio y al marco general del AIRHSP, se sostiene que no sería necesaria la promulgación de una habilitación normativa adicional para incorporar los registros AIRHSP de beneficiarios sin mandato judicial, siempre que la entidad cumpla con los requisitos previstos en la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01. En consecuencia, satisfechos dichos requisitos, la DGGFRH se encontraría habilitada para incorporar los registros correspondientes, permitir su inclusión en la PUSP y, con ello, habilitar el pago de la remuneración como contraprestación del trabajo de todos aquellos beneficiarios que se incorporen a la Administración Pública a través de la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral.

5. Discusión

El análisis desarrollado permite afirmar que las dificultades actuales en la ejecución del beneficio de reincorporación o reubicación laboral no responden a la inexistencia de un marco normativo habilitante, sino a interpretaciones administrativas restrictivas que no consideran la naturaleza

reparadora del Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB) ni el carácter continuo de los procesos de justicia transicional. En este sentido, el conflicto en torno a la incorporación de registros en el AIRHSP revela una tensión estructural entre la lógica fiscal-administrativa y las obligaciones reforzadas del Estado en contextos de reparación de violaciones masivas de derechos humanos.

Desde la perspectiva de la justicia transicional, la reparación no se agota en el reconocimiento formal del derecho de las víctimas, sino que exige su materialización efectiva mediante acciones estatales coordinadas y oportunas. La negativa a incorporar registros AIRHSP de beneficiarios que no cuentan con mandato judicial, pese a haber sido reconocidos como víctimas e inscritos en el RNTCI, genera un desfase entre la obligación jurídica asumida por el Estado y su ejecución administrativa, lo que compromete la finalidad reparadora del programa y debilita la confianza institucional.

Desde una perspectiva institucional, esta situación pone de relieve la necesidad de reforzar enfoques interpretativos coherentes con los principios que orientan la justicia transicional, en particular los de continuidad, integralidad y centralidad de la víctima. La administración pública, y en especial las entidades con competencia en materia fiscal y de gestión de recursos humanos, no pueden interpretar de manera aislada los plazos o procedimientos administrativos sin considerar el contexto excepcional que dio origen al PEAB y la finalidad constitucional de reparación que lo sustenta.

Finalmente, el caso analizado muestra cómo los obstáculos administrativos pueden convertirse en factores de revictimización cuando impiden o dilatan el acceso efectivo a las medidas reparadoras. En ese sentido, la problemática del AIRHSP no constituye únicamente una controversia técnica de gestión pública, sino un asunto con implicaciones directas en la vigencia de los derechos humanos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado peruano.

6. Conclusiones

El Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios (PEAB) constituye una manifestación del deber estatal de reparación en el marco de la justicia transicional, orientado a restituir la situación actual de las víctimas de los ceses colectivos irregulares ocurridos durante la década de 1990.

El beneficio de reincorporación o reubicación laboral regulado por la Ley N.º 27803 genera un nuevo vínculo laboral entre el beneficiario y la entidad pública, configurándose jurídicamente como una recontractación o una nueva contratación laboral, y no como una reincorporación laboral en sentido estricto.

El beneficio de reincorporación o reubicación laboral difiere de la figura jurídica de reincorporación laboral en sentido estricto, al constituir el primero una medida reparadora, mientras la segunda, una medida restitutoria, por lo que no cabe otorgar el mismo tratamiento jurídico a ambas figuras.

El vencimiento del plazo establecido en el Decreto Supremo N.º 011-2018-TR no constituye un límite extintivo de la obligación estatal de ejecutar el beneficio de reincorporación o reubicación laboral, dado que los procesos de justicia transicional se caracterizan por su naturaleza continua e ininterrumpida.

La habilitación legal para la incorporación de los registros AIRHSP de los beneficiarios del quinto y sexto listado se encuentra prevista en el Decreto Legislativo N.º 1666, complementado por la Directiva N.º 0004-2025-EF/53.01, al tratarse de supuestos de nuevas contrataciones laborales derivadas de la ejecución del beneficio reparatorio.

No existe justificación jurídica para el tratamiento diferenciado entre beneficiarios que cuentan con mandato judicial y aquellos que no, pues todos han sido reconocidos como víctimas, inscritos en el RNTCI y titulares de un derecho exigible a la reparación integral asumida por el Estado peruano.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

Blancas, C. (2022). *El despido en el derecho laboral peruano*. Palestra Editores.

Bolaños, T. & Biel, I. (2019). La justicia transicional como proceso de transformación hacia la paz. *Derecho PUCP*, (83), 415–444. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201902.014>

- De Haan, M., & Destrooper, T. (2021). Using restorative justice to rethink the temporality of transition in Chile. *The International Journal of Restorative Justice*, 4(2), 206-228. <https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/TIJRJ/TIJRJ-D-20-00054>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Decreto Legislativo N.º 1666, marco de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.. (24 de septiembre de 2024). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2328062-5>
- Decreto Supremo N.º 005-2021-TR. Decreto Supremo que complementa las reglas para la habilitación de registros AIRHSP vinculados a beneficiarios de reincorporación o reubicación laboral. (11 de marzo de 2021) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1934304-1>
- Decreto Supremo N.º 014-2002-TR, Reglamento de la Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las Comisiones creadas por las Leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos... (28 de setiembre de 2002). https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_014_2002_TR.pdf
- Decreto Supremo N.º 011-2018-TR, que determina los alcances del Decreto Supremo N° 011-2017-TR. (21 de octubre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1704369-1>
- Decreto de Urgencia N.º 016-2020, que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público. (23 de enero de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1848575-1>
- Resolución Directoral N° 0004-2025-EF/53.01. Directiva N° 0004-2025-EF/53.01. “Normas para el registro de información en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP)” (15 de enero de 2025). <https://www.gob.pe/es/l/6392884>
- González, E. (2021). La Humillación y la Urgencia. Introducción En I.Jave (Ed.), *La Humillación y la Urgencia: Políticas de reparación posconflicto en el Perú*. (pp. 15–26). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Gorelli, J. (1995). *El cumplimiento específico de la readmisión obligatoria*. Civitas Ediciones.
- Jave, I. (2021). El programa de Becas Repared. Las reparaciones como política pública. En I. Jave (Ed.), *La Humillación y la Urgencia: Políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 27–60). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Ley N.º 27803. Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes N.º 27452 y N.º 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada en las entidades del sector público y gobiernos locales. (29 de julio de 2002). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27803.pdf>

Plá, A (1983). *La terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empresario y la seguridad de los ingresos de los trabajadores afectados*. ACARL.

Rivera, M. & Velásquez, T. (2021). Las víctimas del conflicto armado interno y las reparaciones en salud mental. Propuestas desde lo comunitario. En I. Jave (Ed.), *La Humillación y la Urgencia: Políticas de reparación posconflicto en el Perú*. (pp. 61–94). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Sentencia C-052/12. Corte Constitucional de Colombia. Expediente D-8593. (8 de febrero de 2012). <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-052-12.html>