

# El Proceso Contencioso Administrativo Laboral

Jorge Luis Mayor Sánchez\*

## SUMILLA

El presente artículo realiza el estudio del Proceso Contencioso Administrativo partiendo de su naturaleza jurídica como el mecanismo previsto por el ordenamiento para el control jurisdiccional de la actuación de los entes administrativos para la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos. En ese sentido, se realiza un profundo y completo análisis de la evolución del Proceso Contencioso Administrativo Laboral desde la entrada en vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993. Seguidamente el autor realiza un análisis de la protección Constitucional de la Seguridad Social. Se realiza, de la misma manera, el estudio de la actuación del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, del proceso urgente regulado en materia pensionaria, la normativa aplicable y el tratamiento de los medios probatorios.

## I. Introducción

Con la publicación en el Diario Oficial "El Peruano" de la Ley N° 29364 se procedió a modificar varias de las normas establecidas inicialmente en el Código Procesal Civil de 1993, relacionadas con el Proceso Contencioso Administrativo específicamente en materias propias del derecho laboral y previsional. Por consiguiente la Primera Disposición Modificatoria de la Ley N° 29364, ha sustituido el texto inicial del artículo 11° de la Ley N° 27584, atribuyendo la competencia funcional para conocer el proceso contencioso administrativo al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo y a la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en primer y en segunda instancia, respectivamente, y en los casos y en los lugares en los que en algunos Distritos Judiciales no existan ni Juez ni Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, será competente en esta materia en su momento el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su respectivo caso, o la Sala Civil correspondiente; la misma que comenzó a regir a los seis meses de publicada la referida Ley.

Por otro lado, la precitada Ley en su Segunda Disposición Modificatoria ha modificado el artículo 51° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial adicionando el inciso "l", que otorga a los Magistrados de Trabajo competencia

en materia Contenciosa Administrativa en materias de Derecho Laboral y de Seguridad Social a partir del pasado 29 de mayo del año 2009.

## II. Consideraciones preliminares

Es la Administración Pública de nuestro país la que en sus diferentes tres niveles de gobierno conoce, tramita y resuelve las demandas de los particulares en relación a los actos que realiza o los servicios que brinda. Si bien las propias administraciones tienen mecanismos de autocontrol (o al menos deberían de tenerlos), resulta que por criterios de equidad sus decisiones en última instancia deben poder ser revisadas por alguna instancia fuera de la propia Administración Pública, en nuestro país dicha instancia es ejercida por el Poder Judicial.

El artículo 148° de la actual Constitución Política de 1993 reconoce la figura de la "acción contencioso administrativa", la cual tiene por objeto ejercer el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas de manera expresa al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de todos y cada uno de los administrados.

La legislación nacional reconoce para la "Acción Contencioso Administrativa" también conocidas en el ámbito jurídico como ACAs la denominación de "Proceso Contencioso Administrativo",

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctorado en Derecho del Trabajo por la Universidad de Salamanca - España.

situándolo dentro del marco del Derecho Procesal y de modo extensivo en el Derecho Procesal Laboral y Pensionario, ya que le permite contar con un efectivo Estado de Derecho a través de la ejecución del fallo que tenga como fin efectivo el cumplimiento en base a los efectos de la cosa juzgada.

Para ello, se conceptúan una serie de procedimientos:

- Primero: El Procedimiento ante la Administración Pública; y
- Segundo: El Procedimiento ante la autoridad jurisdiccional.

Actualmente las corrientes de pensamiento académicas más modernas sobre este tema han llegado a convertir al "Procedimiento Contencioso Administrativo", en un proceso de "plena jurisdicción" que abarca no solo la facultad de anular una resolución administrativa, sino que también permite un pronunciamiento sobre el fondo de la litis en discusión e incluso buscar con ello sancionar a los funcionarios responsables por la desviación de poder y puede llegar hasta la respectiva indemnización de carácter solidaria con el Estado o de manera Individual.

### III. Antecedentes legislativos del Procedimiento Contencioso Administrativo

Es la actual Constitución Política del Perú de 1993, la que contempla en su artículo 148° y señala:

"Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa."

Por su parte la Ley N° 27584, denominada "Ley que regula el proceso contencioso administrativo" estuvo en su momento llamada a entrar en vigencia el 2001 pero fue suspendida de manera sucesiva hasta el 15 de abril de 2002.

Por ultimo, en su momento el Congreso de la República del Perú, mediante Ley N° 29157, delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar durante un período de 180 días calendario, sobre diversas materias relacionadas en su momento con:

- I. La implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos de Norteamérica; y,
- II. El apoyo a la competitividad económica para su respectivo aprovechamiento.

En cumplimiento con relación al encargo conferido, el Poder Ejecutivo promovió la mejora de la Administración de Justicia en materia de carácter comercial y de naturaleza Contenciosa Administrativa. Su labor legislativa en estas áreas, especificaba el encargo, debía contar con la opinión previa y respectiva del Poder Judicial.

Fue en su momento que mediante Oficio N° 164-2008-JUS/DM de fecha 15 de enero de 2008, se solicitó al Poder Judicial la designación de sus representantes ante la Mesa de Trabajo Multisectorial encargada de proponer las mejoras a la legislación vigente en el área Contencioso Administrativo. Fue mediante Resolución Administrativa de Presidencia del Poder Judicial N° 031-2008-P-PJ de fecha 11 de febrero del año 2008, por el cual el Poder Judicial designó sus representantes tanto Titular como Alterno a la precitada Mesa de Trabajo Multisectorial.

Luego de conformada la Mesa de Trabajo, culminó con la labor que le fue encomendada, advirtiendo la necesidad de modernizar el marco normativo de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo en el Perú, para lograr que el control judicial sea lo más oportuno y lo más eficaz, en aras a satisfacer el interés del justiciable, brindando mayores niveles de seguridad jurídica al país, lo cual tenía que traducirse en las esferas del Derecho Laboral y del Derecho Pensionario.

Concluido el proceso de formulación de propuestas de mejora a la legislación vigente en materia Contencioso Administrativo, el Poder Ejecutivo promulgo el Decreto Legislativo N° 1067 de fecha 28 de junio del año 2008, el cual en su artículo único indicaba:

"Modifíquense los artículos 6°, 7°, 8°, 9°, 14°, 16°, 17°, 22°, 23°, 24°, 25°, 26°, 27°, 28°, 30°, 32°, 34°, 36° y 38° de la Ley N° 27584, "Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo" e incorpórense el inciso 5 a su artículo 5°, los artículos 6-A y 6-B, el inciso 4 a su artículo 19°, el artículo 24-A, el inciso 5 a su artículo 38°, los artículos 38-A y 38- B y dos Disposiciones Complementarias."

Por otro lado, la Disposición Complementaria Segunda del Decreto Legislativo N° 1067 indicaba lo siguiente:

"El Ministerio de Justicia, dentro de los sesenta (60) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, elaborará el Texto Único Ordenado de la Ley N°

27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo”.

Es por ello que en su momento se expide el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, publicado el 29 de agosto de 2008, con el cual se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificada por Decreto Legislativo N° 1067.

En su oportunidad se promulgó la Ley N° 29364, “Ley que modifica diversos artículos del Código Procesal Civil”, y que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 8 de mayo del 2009.

Con dicha Ley se modificaron diversos artículos del Código Procesal Civil, relacionados con el Recurso de Casación y el Recurso de Queja. Se incorporó el artículo 392°-A al Código Procesal Civil, referido a la procedencia excepcional del Recurso de Casación. Se derogan al mismo tiempo el artículo 385°, 389°, 390°, 398° y 399° del Código Procesal Civil, referentes a la Casación.

Se modificaron diversos artículos del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referentes a la competencia de la Corte Suprema, las Salas Civiles, **las Salas de Derecho Constitucional y Social, las Salas Laborales y los juzgados especializados de trabajo.**

Se derogó el artículo 51° de la Ley N° 28237 -Código Procesal Constitucional-, referido a la competencia en procesos constitucionales.

Pero lo más destacable es que la precitada Ley modificó el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, referido a la competencia funcional de la especialidad contenciosa – administrativa.

Las Disposiciones Modificatorias fueron las siguientes:

PRIMERA.- Modifícase el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, conforme al texto siguiente:

*“Artículo 11.- Competencia funcional. Son competentes para conocer el Proceso Contencioso Administrativo el Juez Especializado y la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en primer y segundo grado, respectivamente.*

*En los lugares donde no exista juez o Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo,*

*es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente.”*

Disposición Transitoria:

ÚNICA.- El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispondrá las medidas necesarias para que los Juzgados Contenciosos Administrativos asuman la carga procesal de primera instancia, cuya competencia les asigna la presente Ley.

Disposiciones Finales:

SEGUNDA.- La modificación establecida en la primera disposición modificatoria entrara en vigencia a los seis (6) meses de publicada la presente Ley el 29 de noviembre del 2009. En la actualidad ya se encuentra plenamente vigente.

#### **IV. La Protección del Derecho Constitucional a la Seguridad Social como objeto de protección del Proceso Contencioso Administrativo en materia de Derecho Laboral y Derecho Pensionario**

Se entiende a la Seguridad Social como el Derecho Constitucional que tiene toda persona y que el Estado peruano reconoce como derecho universal o derecho humano de carácter fundamental e inalienable, cuyo propósito es protegerlo frente a las futuras e inmediatas contingencias de cualquier orden o naturaleza elevando su calidad de vida, la cual ha sido recogida en el artículo 10° de nuestra Constitución Política de 1993:

*“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida”.*

Por consiguiente, el concepto del derecho a la Seguridad Social, nos conduce a entender que la competencia asignada a los Jueces en su calidad de Magistrados de Trabajo en materia contenciosa que versan sobre el o los Derechos a la Seguridad Social, las cuales tienen inmersas en ella los asuntos, las contingencias, pero; sobre todo las pretensiones de carácter eminentemente pensionario.

Dada la evolución del marco normativo de los diferentes derechos pensionarios y el derecho al Acceso a la Pensión que tiene un ciudadano aportante y cotizante. En la actualidad, se reconoce

la enorme importancia que tiene el derecho previsional dado el fin social que cumple y que busca proteger a la parte más débil de la sociedad económicamente productiva a lo largo de toda una relación de trabajo. En esta línea de ideas, se considera que desde el punto de vista económico, la vida productiva de todo ser humano tiene dos espacios bien definidos, uno de productividad y otro carente de actividad económico-productiva; este segundo espacio se corrobora en dos espacios distintos, tanto cuando se prepara para incorporarse al mercado de trabajo como ser en su momento económicamente productivo y en especial en la etapa de la vejez. Mientras se prepara para ser un ente económicamente productivo, se cuenta con el amparo del entorno familiar que le garantiza su respectiva subsistencia; pero, durante la etapa de la vejez, resulta indispensable un sistema de previsionalidad social que le garantice una subsistencia tranquila y digna al ser humano, la cobertura del sistema pensionario busca con ello proteger la adultez mayor, los accidentes de trabajo o su prevención y las enfermedades profesionales.

Por otro lado, la concepción del Derecho Pensionario ha sufrido un gran cambio en su primigenio carácter solidario a partir de la aparición de las administradoras y los sistemas privados de pensiones conocidas en nuestro medio como las AFPs, cuya naturaleza atenúa el principio de solidaridad, privilegiando eminentemente el contrato bilateral entre las partes, como el contrato de contar con un seguro y una protección de carácter esencialmente previsional.

En la actualidad, el Perú cuenta principalmente con tres regímenes previsionales ordinarios bien definidos que son: **(a)** El Sistema Nacional de Pensiones – SNP, cuya norma es el Decreto Ley 19990, **(b)** El Régimen de la llamada Cédula Viva, el Decreto Ley N° 20530 que ya se encuentra completamente cerrado tras una reforma Constitucional a la Carta Magna de 1993 y **(c)** el Sistema Privado de Pensiones, expresado en el Decreto Supremo N° 054-97, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Los dos primeros regímenes son administrados exclusivamente por el Estado peruano y forman parte del sistema público de pensiones, mientras que el tercero es administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP-. En este panorama, podemos distinguir en el derecho previsional, dos regímenes generales completamente bien diferenciados por el sujeto que se encarga de su administración, y

dentro del primero, dos regulaciones específicas el Decreto Ley N° 20530 y el Sistema Nacional de Pensiones Decreto Ley N° 19990. De esta manera, en el sistema previsional, integrado desde el punto de vista del sujeto que los administra, se reconoce un subsistema público y al mismo tiempo un subsistema privado.

La incidencia del carácter constitucional del derecho a la Seguridad Social implica que éste no solo tenga una dimensión subjetiva a favor del titular del derecho, sino también una dimensión objetiva que impone al Estado peruano, a través de sus órganos encargados de hacer efectivo este derecho, y a las entidades privadas involucradas con su administración, un deber de cumplimiento y garantía de este derecho fundamental, lo que se extiende evidentemente al Poder Judicial al atender y resolver las pretensiones derivadas y provenientes de la Seguridad Social y de los derechos laborales a través de sus órganos legales y jurisdiccionales.

De ahí que el juez laboral encargado de resolver estos conflictos jurídicos en materia previsional y laboral no solo tiene el deber de controlar la actuación de la administración, sino también el de velar por el cumplimiento y garantía del derecho constitucional a la Seguridad Social digna y a una adecuada y justa relación al interior del contrato de trabajo; por un lado, entre el trabajador o trabajadores; y, por el otro lado, el empleador o grupo de empleadores.

Sin embargo, en el Perú el Proceso Contencioso-Administrativo en materia previsional y laboral ha sufrido y sufre de grandes dificultades prácticas de orden y de sistematización legal debido, entre otros aspectos, a los problemas que genera, por un lado, la división a veces desordenada entre los regímenes públicos y privados previsionales y cómo se desarrollan las diferentes formas contractuales al interior de una relación de trabajo y, de otro lado, sus correspondientes y respectivas vías procedimentales.

La carencia y vacíos normativos de la legislación en regular con precisión jurídica la especialidad contencioso administrativa previsional y laboral ha sido una causa eficiente de la conocida sobrecarga laboral, lo que de alguna manera ha venido siendo afrontado en los últimos años por la actuación jurisdiccional tanto del Tribunal Constitucional como del Poder Judicial en sus respectivos ámbitos y niveles estaduales.

Importante ha sido también para los efectos de la reforma destinada a la eficacia del proceso

contencioso administrativo, tras la expedición en su momento del Decreto Legislativo N° 1067, a través del cual se modificaron en su oportunidad los artículos 26° y 27° de la Ley N° 27584, reemplazando en su momento al antiguo “proceso sumarísimo”, por el denominado actualmente “proceso urgente” y cambiando algunas reglas del procedimiento especial, precisamente respecto a la necesidad y el carácter obligatorio del dictamen del Ministerio Público.

Debe mencionarse la reciente expedición de la Ley N° 29364, que, en su segunda disposición modificatoria, dispone que serán desde su expedición los Juzgados Especializados de Trabajo quienes tomarán en su momento conocimiento de las demandas contenciosas administrativas en materia de Seguridad Social, conforme al nuevo texto del artículo 51° inciso l) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, propiciando con ello que la sub especialidad previsional la tengan desde ya los magistrados laborales.

## **V. La actuación del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República en materia previsional y laboral**

La Jurisprudencia emitida en los últimos años, tanto por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, ha establecido criterios materiales y procesales que han orientado las decisiones judiciales en materia del proceso Contencioso Administrativa Laboral y Previsional. Dicho esfuerzo, sin embargo, requiere una ordenación, precisión y difusión adecuada en todas las instancias jurisdiccionales de los diferentes Distritos Judiciales a lo largo y ancho de todo el territorio del país, a fin de ser fuente efectiva de Derecho en el ejercicio de la práctica jurisprudencial.

La justicia constitucional, principalmente a través de los procesos de amparo y cumplimiento y básicamente expresada en la actuación del Tribunal Constitucional, ha contribuido en la fijación de criterios de naturaleza previsional y laboral, al interpretarse los alcances de normas sobre derechos específicos e inespecíficos de rango y carácter constitucional, de los que son o no son titulares los pensionistas y los propios trabajadores.

Dicha actuación se ha hecho efectiva haciendo uso tanto de la jurisprudencia constitucional en general a la que se refiere el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28237 - Código Procesal

Constitucional- como de los diferentes precedentes vinculantes ya expedidos, a los cuales se refiere el artículo VII del Título Preliminar del precitado Código.

El mencionado artículo VI establece que:

“Los Jueces interpretan y aplican las Leyes o toda norma con rango de Ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.”

A su vez, el artículo VII regula el precedente vinculante en los siguientes términos:

“Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo.”

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú en los Procesos Contenciosos Administrativos regulados por la Ley N° 27584, ha generado doctrina y principios jurisprudenciales, en general y especialmente con relación a la justicia laboral y previsional.

Dicha facultad ha sido ejercida en función a sus atribuciones constitucionales y específicamente por la aplicación de la norma contenida en el artículo 34° de la Ley N° 27584.

El Decreto Legislativo N° 1067 publicado en su momento en el diario Oficial “el Peruano” el 28 de junio de 2008, modificó la versión original del artículo 34° de la Ley N° 27584, que en su momento se refería a la: doctrina jurisprudencial”, respecto a las decisiones adoptadas en Casación por parte de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, cambiando la denominación inicial por la de “Principios Jurisprudenciales”, cuando dicha Sala así los fije en sus decisiones en materia contenciosa administrativa, agregando el concepto “precedente vinculante” para dichos fallos.

## **VI. El denominado Proceso Urgente regulado en materia pensionaria**

El Decreto Legislativo N° 1067 modificó diversos artículos de la Ley N° 27584, entre ellos el texto del artículo 24° que regulaba el “proceso sumarísimo” cambiándolo por el ahora denominado “proceso

urgente”, en el cual se deben tramitar las pretensiones relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial al derecho a la pensión, según se precisa en el numeral 3 de dicha disposición normativa jurídica.

Al respecto, podemos señalar que el procedimiento ordinario ha sido concebido desde los orígenes de la ciencia procesal como el mecanismo procesal idóneo para resolver los conflictos intersubjetivos de intereses de los sujetos procesales. Sin embargo, la diversa naturaleza de los conflictos ha generado que se conciban nuevas formas de tutela que permitan atender cada caso en particular y cada situación específica. La tutela de urgencia es una de las formas de tutela que dispensa el Estado, dirigida a combatir las dilaciones de tiempo dentro del proceso, que es precisamente uno de los principales problemas y críticas en que incide todo proceso judicial.

La tutela de urgencia se encuentra dentro de lo que se ha convenido en denominar la concretización de la sinterización y “sumarización de los procesos”, que puede versar sobre en su momento sobre aspectos de fondo o forma. La sumarización sustancial hace referencia a la posibilidad de que se dicten resoluciones de actuación inmediata, sin necesidad de llegar a un conocimiento exacto y exhaustivo del conflicto: sumarización cognitiva. La sumarización forma por su parte, está referida a la inmediata disminución de los tiempos y los plazos, de medios probatorios y otros actos procesales, como la concentración de audiencias que se tiene en cuenta en el diseño de un determinado procedimiento.

El Proceso Urgente ha sido incorporado al Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS en los artículos 26° y 27°, que exigen como regla de procedimiento: traslado a la otra parte por el término de 3 días y vencido dicho plazo con o sin absolución de la demanda “el juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de 5 días”.

Dicho Proceso Urgente reemplaza al antiguo “proceso sumarísimo” con el objeto de posibilitar la tutela de casos de extrema gravedad que no consientan mayor demora, para lo cual el solicitante deberá acreditar los presupuestos requeridos por la Ley para acogerse a tal procedimiento.

Ha sido el Tribunal Constitucional peruano en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC-LIMA, en el caso Manuel Anicama Fernández, quien estableció

los criterios por los que se definió en su momento el contenido esencial de los derechos pensionarios o previsionales:

1. En primer lugar, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, de carácter dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al sistema público, es decir, al Sistema Nacional de Pensiones.
2. En segundo lugar, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a gozar de la pensión y en su momento a ha proceder al cobro de la misma.
3. En tercer lugar, de acuerdo a su contenido de naturaleza esencial hablamos de aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a percibir un “mínimo vital”.

La tutela de urgencia es destinada a asegurar la protección jurisdiccional en casos particulares que demanden una atención pronta y oportuna, para lo cual el magistrado laboral deberá verificar que concurren los siguientes presupuestos:

- a) El interés tutelable cierto y manifiesto,
- b) La necesidad impostergable de tutela; y
- c) Que sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

El procedimiento para la tramitación del Proceso Urgente ha privilegiado la denominada “sumarización procedimental”, que se consagra en el artículo 24° de la Ley N° 27584 y en los artículos 26° y 27° del referido Texto Único Ordenado.

Entre las principales características de este Proceso Urgente podríamos destacar las siguientes:

- 1) La atenuación de las formalidades para el acceso al momento de calificar la demanda;
- 2) Los plazos cortos para el traslado de la demanda, contestación y sentencia;
- 3) Los medios probatorios de ejecución inmediata; y
- 4) La no exigencia de dictamen fiscal; entre otras singularidades del procedimiento.

Para que dicho proceso rinda los resultados esperados, el Poder Judicial, a través de sus órganos

competentes, está impulsando el conocimiento y la aplicación del Proceso Urgente a fin de que se cumplan sus objetivos: eliminación de las barreras de acceso a la jurisdicción, eliminación de formalismos excesivos, ejercicio pleno de la jurisdicción respecto a la protección de derechos fundamentales, contribuyendo a la optimización de los mismos en materia pensionaria y laboral, principalmente respecto al contenido esencial de los derechos previsionales.

De esta manera, con la sumarización procedimental del Proceso Contencioso Administrativo en materia previsional y laboral se pretende que este tipo de pretensiones, que requiere de una atención rápida y oportuna, sea eficazmente tutelado y atendido por el Estado peruano desde el Poder Judicial a través de sus respectivos órganos jurisdiccionales.

## VII. Alcances a las disposiciones del actual Procedimiento Contencioso Administrativo

La Ley N° 29364 en su Segunda Disposición Modificatoria modificó el artículo 51° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial incorporando el inciso "I", que otorga a los Jueces de Trabajo o Jueces Laborales la competencia en materia contenciosa administrativa laboral y de seguridad social.

La omisión normativa de la legislación en regular la especialidad contencioso administrativa previsional ha sido una causa eficiente de la sobredimensionada sobrecarga laboral y judicial, lo que de alguna manera ha venido siendo afrontada en los últimos años por la actuación jurisdiccional tanto del Tribunal Constitucional como del Poder Judicial en sus respectivos ámbitos competenciales.

Importante ha sido también para los efectos de la reforma destinada a la eficacia del Proceso Contencioso Administrativo, la expedición del Decreto Legislativo N° 1067, a través del cual se modificaron los artículos 26° y 27° de la Ley N° 27584, reemplazándose al antiguo "proceso sumarísimo", por el actual denominado "Proceso Urgente" y cambiado algunas reglas del procedimiento especial, precisamente de la obligatoriedad del dictamen del Ministerio Público.

El Proceso Urgente ha sido incorporado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS en los artículos 26° y 27°, que exigen como regla de

procedimiento: traslado a la otra parte por el plazo de 3 días y vencido el plazo con o sin absolución de la demanda "el juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de 5 días".

Dicho "Proceso Urgente" reemplaza al antiguo denominado proceso sumarísimo con el objeto de posibilitar la tutela de extrema gravedad que no consienta mayor dilación, para lo cual el solicitante deberá acreditar los presupuestos requeridos por la Ley para acogerse a tal procedimiento celere.

La Tutela de Urgencia es destinada a asegurar la protección jurisdiccional en casos particulares que demanden una atención pronta y oportuna, para lo cual el juez debe verificar que concurren los siguientes presupuestos:

- a) El Interés tutelable cierto y manifiesto;
- b) La necesidad impostergable de tutela; y
- c) Sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

Entre las principales características de este Proceso Urgente podemos destacar las siguientes:

- 1) La atenuación de las formalidades al momento de calificar la demanda;
- 2) Los plazos más cortos para el traslado de la demanda, contestación y sentencia;
- 3) Los medios probatorios de ejecución inmediata; y
- 4) La no exigencia del dictamen fiscal; entre otras singularidades del procedimiento.

## VIII. La Ley N° 29364 y su repercusión en la configuración del Proceso Contencioso Administrativo Laboral y de Seguridad Social

La Ley N° 29364, en la Segunda Disposición Modificatoria ha modificado el artículo 51° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial incorporando en su momento de manera novedosa el inciso "I", que otorga a los jueces de trabajo competencias en materia contenciosa administrativa laboral y de seguridad social a partir del 29 de mayo del año 2009.

Tal modificación obligó en su momento a que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del Poder Judicial, de acuerdo a sus atribuciones, afronte esta problemática a fin de orientar la competencia y decisiones de los órganos jurisdiccionales de la República; asimismo, ha sido y es de vital importancia la labor de la Academia de la

Magistratura del Perú respecto a la continua capacitación de los jueces laborales en materia contencioso administrativo laboral y de seguridad social en todo el país y en todos los niveles estadales de la organización judicial.

Mientras tanto, la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Perú tendrá la responsabilidad, mediante los fallos de sus diferentes Salas Constitucionales permanentes o transitorias, de fijar los principios jurisprudenciales y los precedentes vinculantes que considere necesarios para orientar la materia laboral y previsional, cuando haga uso de la facultad contenida en el artículo 34° que regula el Proceso Contencioso Administrativo, permitiendo una justicia especializada en las respectivas materias laboral y previsional de manera mas célere y con un carácter eficaz.

## IX. Tratamiento de los medios probatorios en la Ley N° 27584

La Ley N° 27584, regulaba originalmente la materia de la prueba en el Sub Capitulo III que abordaba sobre los "Medios Probatorios" del Capitulo IV "Desarrollo del Proceso", correspondiente a los artículos 27° al 31°.

La regulación de la prueba fue siempre una de las materias más deficientes del Proceso Contencioso Administrativo.

Su regulación distaba de un sistema de "plena jurisdicción" por el cual se busca asegurar un control de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa y brindar una tutela amplia a los derechos e intereses de los administrados, respondiendo en algunos casos a un sistema de "mera revisión de la actuación administrativa".

La Ley N° 27584 normaba la actividad probatoria en el Proceso Contencioso Administrativo a través de cinco reglas generales:

Primera. La Actividad probatoria deberá restringirse a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, sin que pueda incorporarse la probanza de hechos nuevos o no alegados en sede administrativa (artículo 27° de la Ley N° 27584).

Segunda. Los medios probatorios se ofrecerán y se acompañarán siempre en los actos postulatorios, salvo que dichos medios probatorios ofrecidos por el administrado estén en poder de alguna entidad administrativa, en cuyo caso el juez ordenará las medidas necesarias para que sean incorporados en el proceso (artículo 28° de la Ley N° 27584).

Tercera. El juez podrá ordenar de oficio la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes para formarse convicción (artículo 29° de la Ley N° 27584).

Cuarta. La carga de la prueba corresponde a quien alega los hechos, salvo en los casos en que se impugne un hecho administrativo por el que se ha ordenado una sanción, en cuyo caso la carga de probar la infracción sancionada recae sobre la autoridad administrativa (artículo 30° de la Ley N° 27584).

Quinta. Las entidades administrativas tienen la misión de facilitar la incorporación al proceso de los documentos e informes requeridos por el juez, pudiendo este ejercer las actividades coercitivas previstas en el Código Procesal Civil (artículo 31° de la Ley N° 27584).

## X. Conclusiones

1. La excesiva carga procesal, primero, por la llegada en su momento del "amparo residual" y en segundo lugar por el inmenso número de demandas previsionales provenientes de la Oficina de Normalización Previsional -O.N.P.-, se empieza a aliviar ligeramente con la facultad conferida a los Jueces de Trabajo para que tengan competencia en materia Contenciosa Administrativa Laboral y de Seguridad Social.
2. La plena jurisdicción ha devenido en un pleonismo, pues no permite la doble finalidad: que se sancione a los funcionarios responsables del error y se indemnice al mismo tiempo al agraviado.
3. En su momento, la Defensoría del Pueblo debería hacer seguimiento a sus Recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 121. Informe importante en materia Contenciosa Administrativa que ha sido aprobada por Resolución de Defensorial N° 0024-2007-DP de fecha 30 de Mayo del 2007. Dado que:
  - 3.1. Los abogados prestan poca atención a los Procesos Contenciosos-Administrativos.
  - 3.2. Existe un insuficiente manejo jurídico en este tema.
  - 3.3. Existe excesiva carga procesal en temas previsionales y laborales.
  - 3.4. Hay una escasa utilidad de estadísticas para el juez contencioso-administrativo.
  - 3.5. Es insuficiente la capacitación del magistrado y su personal para la

- diversidad de materias que abarca el Contencioso-Administrativo.
- 3.6. Es escasa jurisprudencia emanada por parte de la Corte Suprema de la Republica.
  - 3.7. El tiempo de resolución de un proceso judicial dura en promedio 5 años y 7 meses.
  4. El Proceso Contencioso Administrativo es el mecanismo ordinario previsto por nuestro ordenamiento constitucional para el control jurisdiccional de la actuación de los entes administrativos y que tiene por finalidad la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, garantizando que la actividad administrativa se encuentre sometida al principio de legalidad.
  5. La regulación actual de dicho proceso está contenida en la normatividad del artículo 148° de la Constitución Política del Estado y desarrollada íntegramente por la Ley N° 27584 que justifica una profunda revisión de las reglas de tramitación de ese proceso a fin de precisar los aspectos esenciales del mismo en consonancia con su finalidad y objeto.
  6. Con el nuevo “Proceso Contencioso Administrativo Laboral” lo que se busca es:
    - 6.1. Comprender las nuevas características normativas de ese novísimo proceso.
    - 6.2. Evaluar y aplicar diligentemente los diferentes cuerpos normativos vigentes en el derecho
    - 6.3. Contencioso Administrativo en materia laboral y pensionaria.