



— Universidad —
Inca Garcilaso de la Vega
Nuevos Tiempos. Nuevas Ideas

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

TRABAJO SUFICIENCIA PROFESIONAL

**TÍTULO: PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL**

PRESENTADO POR:

BETSY RUIZ TORRES

ASESOR:

DR. NARCIZO FIDEL HUAMANI MACETAS

PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

FECHA DE PUBLICACION: 25-06-2018

LIMA – PERÚ

Dedicatoria:

“Dedico este modesto esfuerzo a mi querido esposo, que con su aliento y paciencia me ha permitido culminar con mis estudios, y a mis hijos quienes son mi motivación y me dieron el tiempo suficiente para poder estudiar”.

Agradecimiento:

“Agradezco a mi madre quien me dio la vida y sobre todo a DIOS
TODO PODEROSO”.

“Un especial agradecimiento a mis maestros y a los compañeros de
clase con quienes navegue por estos mares profundos y a veces
tormentosos del estudio del derecho.”

TRABAJO FINAL DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

DEDICATORIA
AGRADECIMIENTO
INDICE
RESUMEN
INTRODUCCIÓN

INDICE

Nº de Pág.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1	Descripción de la realidad problemática	04
1.2	Formulación de problema	04
1.2.1	Pregunta general	05
1.2.2	Preguntas específicas	05
1.3.	Objetivos de la investigación	06
1.3.1	Objetivo general	06
1.3.2	Objetivos específicos	06
1.4	Hipótesis	06
1.5	Delimitaciones en la investigación	06
1.6	Justificación e importancia de la investigación	07
1.7	Limitaciones del estudio	07

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1	Definición	08
2.2	Antecedentes del Proceso Contencioso Administrativo	09
2.3	El Proceso Contencioso Administrativo en General	15
2.3.1	Objeto del Proceso	16
2.3.2	Actuaciones Administrativas Impugnables	19
2.3.3	Presupuestos Procesales	20
2.3.4	Instancias Competentes	23
2.3.5	Vía Procedimental	25
2.3.6	Régimen de las Pruebas	26
2.3.7	Medidas Cautelares	27
2.3.8	Ejecución de las Sentencias	28
2.4	El Proceso Contencioso Laboral	32
2.4.1	Nociones Generales	32
2.4.2	Trámite Procesal	33

CAPÍTULO III

CASO PRÁCTICO

3.1	Planteamiento del caso	36
3.2	Análisis del caso	37
3.3	Síntesis del caso	38

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL CASO

Conclusiones	40
Recomendaciones	41
REFERENCIAS	42
ANEXOS	43

Resumen:

El trabajo trata de una demanda de nulidad de Resolución de Alcaldía N° 011-2011 que declara la nulidad de oficio de la Resolución de Alcaldía 469-2010 y reposición, donde el demandante venía trabajando habiendo sido reconocido como trabajador permanente (Art. 24041, Cap. V, Decreto Leg. 276); recayendo en el Juzgado Mixto, quien admite la demanda; la demandada realiza su contestación indicando que la resolución de alcaldía 469-2010, es nula de pleno derecho al haberse contravenido el art.12, 13 y 15 del D. Leg. 276; art.28 del Reglamento de la Carrera Administrativa, Decreto Supremo 005-90-PCM, "*El ingreso a la administración pública...*".

El Juzgado lleva a cabo la audiencia con ambas partes; con el dictamen fiscal se resolvió, que no era posible declarar la NULIDAD de la resolución de alcaldía 011-2011, no obstante, de manera IMPLICITA determina que la pretensión "accesoria" no era tal, ya que en puridad se trataba de una relación laboral y el trabajador había probado la existencia de la relación laboral, señaló que el trabajador estaba bajo los alcances del D. Leg. 728, y que el despido era injustificado, no obstante haber desestimado la presunta pretensión principal, DECLARA FUNDADA la REPOSICIÓN en el trabajo al demandante.

En vía de casación, señala que el trabajador pertenecía al régimen de la actividad privada, ingresó a laborar para la Municipalidad, en enero de 2008, y le alcanza lo expresado en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003, cuyo artículo 37° Segundo Párrafo señala "*Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades...*". Señaló que ambas instancias incurrieron en infracción normativa de derecho procesal referida a la observancia del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, al proseguir en una vía procedimental que no era la pertinente.

PALABRAS CLAVES: PROCESO, CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO, MATERIA, LABORAL.

Introducción:

El trabajo de Suficiencia Profesional es para optar el Título de Abogado, por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, en el cual se ha previsto analizar un expediente judicial tramitado ante el Juzgado Mixto de Lamas con pronunciamiento casatorio en proceso contencioso administrativo laboral.

El proceso contencioso administrativo está organizado dentro de la relación de los poderes públicos, como un control interorgánico, y que busca dar satisfacción jurídica a pretensiones de afectados por la actuación administrativa. Para ello, debe verificarse el cumplimiento de normas y principios de derecho administrativo, siendo ella la vía específica para enjuiciar a la Administración.

La presente investigación resulta importante, por cuanto pretende crear un criterio de aplicación a efecto que por cuestión formal no se dilate excesivamente una controversia laboral.

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Descripción de la realidad problemática. -

La existencia de pretensiones laborales derivadas de un contrato de trabajo en donde el empleador es una entidad pública y siempre que el trabajador pertenezca al régimen de la actividad pública deberá ser tramitado como un proceso contencioso administrativo. Sin embargo, en las ocasiones que por error de los Justiciables, y por una deficiente admisión de la demanda, tramitan su acción en la vía contencioso administrativo, la respuesta jurisprudencial es que se debe adecuar a la vía ordinaria laboral.

1.2. Formulación del problema. -

A partir de la Segunda Disposición Modificatoria de la Ley N° 29364, los jueces laborales conocen pretensiones relativas al régimen laboral público y la seguridad social, entre ellas podemos citar a: los despidos incausados, reincorporaciones, régimen de servicios no personales, ingreso a la carrera administrativa, nombramientos; cuestionamientos relativos a remuneraciones, gratificaciones,

compensación por tiempo de servicios (CTS), bonificaciones, subsidios, premios pecuniarios, asignaciones; reconocimiento de tiempo de servicios, promociones, ascensos; licencias, vacaciones, régimen disciplinario; adjudicación de plazas, desplazamientos, reasignaciones, rotaciones; pretensiones relativas al Decreto de Urgencia N° 037-94 (bonificación especial), a las leyes N° 27803 (ceses colectivos), Ley N° 28805 (reincorporación policial) y Ley N° 24041 (permanencia luego de 1 año de servicios); y seguro de vida. Asimismo, todas las pretensiones relativas a asuntos de seguridad social.

1.2.1. Pregunta General. -

En los casos que el mismo órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre la misma cuestión de fondo, sea a través de un proceso contencioso administrativo o en la vía laboral ordinaria, será necesario que se disponga la nulidad de todo lo actuado y la adecuación a la vía que corresponda para que recién se pueda pronunciar el órgano de justicia sobre el fondo de la controversia.

1.2.2. Preguntas Específicas. -

- Anular lo actuado por error del Justiciable en la elección de la vía procedimental, atenta contra el principio de Economía procesal.
- Disponer la adecuación de la acción al proceso que corresponda, resulta contrario al principio PRO ACTIONE.
- El Juzgador debe resolver sobre el fondo del asunto, a pesar de haberse tramitado la acción en vía diferente a la materia, en virtud a que la finalidad concreta de todo proceso es resolver el conflicto de intereses o eliminar una incertidumbre jurídica, más allá del cumplimiento irrestricto de formas procesales.

1.3. Objetivos de la Investigación

1.3.1. Objetivo General.

En la presente investigación proponemos que en los casos que el mismo órgano jurisdiccional tenga que pronunciarse sobre el fondo del asunto, no es necesario anular todo lo actuado ni la adecuación a la vía que corresponda, ya que más importante es un pronunciamiento adecuado a lo actuado y atendiendo a la urgencia de la petición del Justiciable se debe resolver sobre el fondo, no obstante, el error en la postulación del proceso.

1.3.2. Objetivos Específicos.

Demostrar que resulta innecesario anular todo lo actuado en un proceso contencioso administrativo, si la prueba se ha recogido cumpliendo con las reglas del debido proceso.

Demostrar que el hecho de anular todo lo actuado y disponer la adecuación del proceso perjudica el derecho del recurrente y beneficia al demandado creando un desequilibrio que causa abuso de derecho.

1.4. Hipótesis. -

Que, en las pretensiones laborales, sea a través del proceso contencioso administrativo o en la vía laboral ordinaria, el Juez debe de oficio adecuar la pretensión a la vía que corresponda y resolver sobre el fondo.

1.5. Delimitación de la Investigación. -

La investigación es de carácter académica en función del examen de un expediente Judicial con pronunciamiento casatorio.

1.6. Justificación e importancia de la investigación. -

La investigación resulta importante, por cuanto pretende crear un criterio de aplicación a efecto que por cuestión formal no se dilate excesivamente una controversia laboral.

1.7. Limitaciones del Estudio. -

El estudio se limita a la observación y crítica de un expediente Judicial, al que he intervenido en calidad de trabajadora judicial.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1. Definición. -

El Art. 1 de la ley 27584 define la finalidad y alcances del proceso contencioso administrativo del siguiente modo:

“La acción contencioso administrativa prevista en el Art. 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración Pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”

El proceso contencioso administrativo es un proceso que tiene una importancia especial, pues permite concretar tres ideas fundamentales, el imperio del Estado de Derecho, es decir, el sometimiento de la administración a la ley y a la Constitución. Permite y materializa el principio de interdicción de arbitrariedad. Y finalmente, permite el control judicial sobre la administración pública.

Como señalamos en la introducción, el proceso contencioso administrativo está organizado dentro de la relación de los poderes públicos, como un control interorgánico, y que busca dar satisfacción jurídica a pretensiones de afectados por la actuación administrativa.

Para ello, debe verificarse el cumplimiento de normas y principios de derecho administrativo, siendo ella la vía específica para enjuiciar ala Administración.

En relación con la trascendencia de la justicia contencioso administrativa, la Defensoría del Pueblo¹, ha señalado que el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de esta especialidad es particularmente importante, pues se trata de instancias competentes para pronunciarse sobre las demandas de los administrados, mediante las cuales impugnan las actuaciones administrativas que –en su opinión– afectan sus derechos.

2.2. Antecedentes del proceso contencioso administrativo. -

El proceso contencioso administrativo tiene su precedente en lo que disponía el Art. 240 de la Constitución de 1979, que según Danos Ordoñez² “fue la primera que en nuestro país otorgó específicamente rango constitucional al proceso contencioso-administrativo como instrumento procesal puesto a disposición de los ciudadanos para solicitar al Poder Judicial el control de la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico”.

Antes de este precepto constitucional solo la ley orgánica del Poder Judicial que fuera dictada en 1963 mediante el Decreto Ley N° 14605 estableció también la posibilidad de cuestionar ante el Poder Judicial las actuaciones administrativas, aunque sin configurar un proceso específico al respecto:

¹ Resolución Defensorial N° 0024-2007-/DP, de fecha 30 de mayo del año 2007, en Informe Defensorial N° 121

“Propuesta para una reforma de la Justicia Contencioso Administrativa desde la perspectiva del acceso a la Justicia, información obtenida en la WEB de la Defensoría del Pueblo.

²DANOS ORDOÑEZ, Jorge DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO, Palestra Editores, 2007

LOPJ, 1963, artículo 12º.- Hay acción ante el Poder Judicial contra todos los actos de la administración pública, departamental y municipal que constituyan despojo, desconocimiento o violación de los derechos que reconocen la Constitución y las leyes.

Otro dato histórico importante en la evolución del proceso administrativo en el Perú, aunque vinculado a la organización de la administración de justicia en atención a la resolución de controversias contra la administración pública lo constituyó el Decreto Ley N° 18060 y su posterior modificación por el Decreto Ley N° 18202, que crearon en la Corte Suprema de Justicia una nueva Sala de “asuntos contenciosos – administrativos, laboral y derecho público en general”, junto a las tradicionales salas del más alto tribunal dedicadas a las clásicas materias civil y penal.

Se debe entender entonces que la materia administrativa contra los órganos del Estado se tramitaba como procesos ordinarios en la vía civil, pudiendo ser conocido por el Juez Civil y finalmente ser conocido por la Sala especializada en esta materia.

Debemos acotar que antes de la constitución de 1979 aún no se había creado en el Perú la acción de amparo, por lo que esta vía subsidiaria no era utilizada todavía.

Asimismo, la Constitución de 1979 recogió también el proceso de acción popular antes citado para el control judicial de la legalidad y constitucionalidad de los reglamentos y de toda otra norma de carácter general con rango inferior a la ley.

Lamentablemente, no obstante su proclamación constitucional, el proceso administrativo careció durante muchos años de una ley especial que estableciera su trámite, a diferencia de los procesos constitucionales como el amparo y habeas corpus que fueron regulados por la Ley N° 23506 desde 1982 y la denominada acción

popular para el control judicial de los reglamentos desarrollados mediante la ley N° 24968 desde finales de 1988, en nuestro país durante muchos años no existió una ley que desarrollara específicamente el cauce procesal del contencioso – administrativo.

Precisamente debido a la ausencia de una ley reguladora del proceso administrativo se llegó al extremo que el propio Poder Ejecutivo, es decir el poder del Estado cuyos actos administrativos podían ser sometidas a control judicial, reguló mediante una norma reglamentaria, el Decreto Supremo N° 037-90-TR, publicado el 13 de junio de 1990, diversos aspectos procesales “de las acciones contencioso – administrativas que se interpongan contra resoluciones de la administración que causen estado en materia laboral” ante los Tribunales especializados en materia laboral de Lima.

Es recién en 1991, a propósito de la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que se establece por primera vez en el Perú reglas procesales específicas para los denominados procesos contencioso – administrativos, en un Capítulo ubicado en las disposiciones finales de dicha ley, que sin embargo lamentablemente tuvo efímera existencia porque fue prontamente derogado mediante el Decreto Legislativo N° 767 que aprobó el nuevo Código Procesal Civil en 1993.

Dicho Código adjetivo sustituyó el vetusto Código de Procedimientos Civiles de 1911, por una regulación moderna del proceso civil, en la que sin embargo se decidió sumar la regulación del proceso contencioso - administrativo entre los artículos 540° a 545° con el título de “impugnación de acto o resolución administrativa”, como una modalidad de los denominados procesos abreviados.

Por dicha razón en el Perú hasta antes de la entrada en vigencia de la reciente Ley N° 27584 reguladora del proceso contencioso

administrativo, las reglas de dicho proceso estaban contenidas en el Código Procesal Civil de 1993, no obstante lo inapropiado de regular el proceso administrativo en un cuerpo legal que regula procesos de naturaleza civil y a diferencia de otros países que tienen una ley procesal específica que regula el proceso contencioso – administrativo, aunque no es posible negar que ello se debe a que en la mayoría de tales ordenamientos existe una jurisdicción especializada en la materia administrativa de la cual carece el ordenamiento peruano.

Posteriormente, la Constitución de 1993 actualmente vigente consagró a su vez en el artículo 148º la denominada “acción contenciosa – administrativa” en el Capítulo dedicado al Poder Judicial con un texto no idéntico, pero sí semejante al de la Constitución precedente:

Constitución de 1993, artículo 148º.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa – administrativa.

A fin de completar la descripción de los mecanismos de control jurisdiccional de la actuación de la administración pública en el Perú conviene tener presente que la Constitución de 1993 vigente aparte de consagrar el antes citado proceso de amparo para la protección de los derechos constitucionales distintos a la libertad individual, tutelados estos últimos más bien por el proceso de habeas corpus, y de haber recogido asimismo el proceso de acción popular para el control judicial de la legalidad de las disposiciones reglamentarias, ha consagrado dos nuevos procesos constitucionales destinados en gran parte para el control jurídico de la administración pública: es el caso del proceso de “habeas data” mediante el cual los ciudadanos pueden impugnar ante el juez la negativa de la administración pública a sus

solicitudes de acceso a la información que obra en su poder o para la protección de los datos personales respecto de los servicios informáticos, públicos o privados y es también el caso del proceso denominado “acción de cumplimiento” mediante el cual los ciudadanos pueden acudir ante el juez para solicitarle requiera a cualquier autoridad o funcionario de la administración pública renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo para que cumpla con sus obligaciones.

Como se puede apreciar en el Perú ha sido una constante histórica la opción por el sistema judicialista en el diseño de los mecanismos de control jurisdiccional de la actuación de la administración pública, por tanto, no se ha considerado justificado crear una organización diferente a la jurisdicción ordinaria similar al Consejo de Estado de Francia. Más aún, solo en una oportunidad, durante el gobierno militar que gobernó nuestro país entre 1968 y 1980, se crearon dos organizaciones paralelas a la judicial ordinaria denominados “fueros privativos”, compuesto cada uno de ellos de jueces de primera instancia y salas de nivel superior con competencia para decidir con carácter de cosa juzgada, dedicados a tramitar procesos en los que se ventilaban conflictos de Derecho Laboral y de Derecho Agrario, respectivamente, con el deliberado propósito del Gobierno de entonces de que el tratamiento de los citados conflictos no fuera resuelto por los jueces o tribunales ordinarios que consideraba conservadores y escasamente conocedores de los temas. Sin embargo, la citada experiencia recibió numerosas críticas por lo que, terminado el régimen militar, por mandato de la Constitución de 1979 dichos "fueros privativos" fueron obligatoriamente integrados a la jurisdicción ordinaria y con los años incluso la especialización de los jueces en la materia agraria fueron suprimida.

La decidida opción por el sistema judicialista para el control jurisdiccional de la administración pública es ratificada por el Proyecto

de Bases para la futura reforma de la Constitución Peruana elaborada en julio del año 2001 por una Comisión de juristas designada por el Gobierno de Transición presidido por el doctor Valentín Paniagua que sucedió al régimen de Fujimori.

El último tramo de la evolución histórica del proceso contencioso - administrativo en el Perú lo constituye la Ley N° 27584 que ha generado un marco legal específico para dicho proceso atendiendo a la singularidad de las situaciones o controversias que se ventilan en dicha vía y que reside precisamente en estar regidas por el Derecho Administrativo.

En lo que se refiere a los aspectos organizativos la citada Ley N° 27584 en su artículo 9° hace referencia a los Jueces Especializados en lo Contencioso - Administrativo que constituirían normalmente la primera instancia y a las Salas Especializadas en lo Contencioso - Administrativo en el ámbito de Corte Superior, porque considera que los asuntos que podrían ser ventilados mediante el contencioso - administrativo por su diversidad y carácter complejo componen un conjunto muy amplio y heterogéneo de materias que requieren de magistrados con suficiente especialización porque la técnica y los principios propios del Derecho Administrativo y del Derecho Público en general son muy diferentes a los del Derecho Privado y no es fácil acertar en su interpretación y aplicación por quienes no tienen especialización en esa rama del derecho. Sin embargo, conforme al ordenamiento constitucional peruano la tarea de formalizar la creación de las citadas instancias judiciales especializadas en lo contencioso administrativo corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuya reforma se ha estado trabajando por una comisión designada por el Congreso en coordinación con la Corte Suprema de Justicia, encargada de elaborar el proyecto de nueva ley y en el que tengo entendido existe consenso acerca de la necesidad de crear las mencionadas instancias judiciales especializadas en lo contencioso

administrativo con magistrados titulares dotados de formación profesional en Derecho Público.

2.3. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL. -

Considero indispensable realizar una somera descripción del régimen legal del proceso contencioso administrativo preexistente a la reciente entrada en vigencia de la Ley N° 27584 porque facilitará apreciar las razones que condujeron a la reforma de la regulación del mencionado Proceso.

El marco legal del proceso contencioso - administrativo estuvo contenido principalmente en el Código Procesal Civil de 1993 bajo la denominación poco acertada de "Impugnación de acto o resolución administrativa". Sin perjuicio de dicha norma existían otros cuerpos legales que con mayor o menor extensión establecían reglas especiales para el trámite de dicho proceso: es el caso de la ley procesal del trabajo que prácticamente reproduce las normas del citado Código Procesal con el objeto de regular las controversias que se puedan suscitar ante los jueces especializados en lo laboral respecto de las actuaciones de las autoridades administrativas competentes en materia laboral. Es el caso también del Código Tributario peruano que al igual que el de otros países de nuestro entorno (caso precisamente de Chile, Uruguay, Bolivia, Venezuela, Ecuador y México) establece normas que regulan el proceso contencioso administrativo para impugnar ante el Poder Judicial resoluciones de las entidades que cumplen funciones de administración tributaria.

Dichos cuerpos legislativos constituían leyes especiales del proceso contencioso administrativo respecto de la ley general que estaba regulada por las normas contempladas por el Código Procesal Civil. En tal virtud se entendía que en todo lo no previsto por las citadas leyes especiales (Ley procesal del trabajo, Código Tributario, etc.) deberían aplicarse supletoriamente las reglas establecidas en el Código Procesal Civil que operaba como la ley general sobre el contencioso administrativo.

2.3.1. Objeto del proceso. -

Entre los aspectos que conviene destacar para describir la panorámica de la regulación del contencioso - administrativo en el Perú existente hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 27584 se encuentra la imperfecta redacción de la norma que establece su Objeto en el artículo 540° del Código Procesal Civil:

CPC, artículo 540. - Procedencia. - La demanda contenciosa administrativa se interpone contra acto o resolución de la administración a fin que se declare su invalidez o ineficacia.

Se excluye aquellos casos en que la ley, expresamente, declara impugnabile lo resuelto por la autoridad administrativa.

La norma glosada fue objeto de interpretación errónea por algún sector de los operadores del derecho (abogados, funcionarios de la administración, jueces, fiscales) quienes consideraban que el proceso administrativo sólo tenía por objeto controlar la regularidad de los aspectos formales del procedimiento seguido en la vía administrativa, mientras que otro sector igualmente equivocado consideraba que el proceso contencioso administrativo tenía por todo objeto la anulación de una decisión administrativa, porque supuestamente estaba vedado a los jueces que conocen del citado proceso disponer el

restablecimiento del derecho violado o el reconocimiento de cualquier otra pretensión que formulen los particulares en dicho tipo de procesos.

Los mencionados planteamientos, que no comparto en medida alguna, parecían inspirarse en la antigua clasificación originada en la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés que distinguía entre los procesos contenciosos administrativos "de anulación" y "de plena jurisdicción", que se tramitan mediante cauces procesales distintos.

Conforme a la mencionada clasificación la pretensión "de anulación" reduciría el objeto del proceso contencioso - administrativo a la simple declaratoria de nulidad del acto administrativo sometido a impugnación ante el Poder Judicial, porque por dicha vía no podría solicitarse "el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, sino únicamente la anulación -no la reforma- del acto que se impugna. En cambio, la pretensión procesal "de plena jurisdicción" no se limita a solicitar al Poder Judicial la anulación del acto administrativo cuestionado, "sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de los daños y perjuicios cuando corresponda". En esta última modalidad los jueces podrían declarar el reconocimiento de las pretensiones o derechos planteados por la parte demandante a propósito de la actuación administrativa cuestionada. Tal sería el caso de las solicitudes de otorgamiento de licencias, de pensiones o de devolución de pagos indebidamente realizados o en exceso de tal modo que en caso de declararse fundada la pretensión en el correspondiente proceso contencioso – administrativo de nada serviría que el Poder Judicial se limite a anular las resoluciones administrativas que denegaron el otorgamiento de licencias o de pensiones o de la devolución solicitada porque lo correcto sería que la respectiva sentencia reconozca el derecho a que le otorguen al

actor la licencia, la pensión o la devolución solicitada y que se ordene a la entidad administrativa obligada actuar en tal sentido y adopte –de ser el caso- las medidas necesarias para ejecutar el mandato contenido en el fallo.

El principal argumento utilizado por quienes defendían una caracterización del proceso administrativo en el Perú semejante al proceso administrativo “de anulación” reside en el tenor del glosado artículo 540º del Código Procesal Civil en cuanto establece que el objetivo es que se declare la "invalidez o ineficacia" del acto o resolución administrativa contra la que se inicia el contencioso administrativo.

En mi opinión, toda tesis que pretenda reducir las potestades de la magistratura en orden a encausarla legalidad de la actuación administrativa es contraria a la lógica de un estado de derecho, en el que es consustancial que los jueces puedan ejercer sin restricciones el control jurídico de la administración pública, en tutela del orden constitucional y de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Como se ha comentado anteriormente la consagración constitucional de la acción contenciosa administrativa determina la plena justiciabilidad de la actuación administrativa, no siendo disponible para el legislador la posibilidad de restringir de modo alguno los alcances del control judicial sobre las actuaciones de la administración pública que contravengan el ordenamiento jurídico en agravio de los particulares.

Finalmente, el derecho a la tutela jurisdiccional consagrado por el numeral 3) del artículo 139º de la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Perú es parte, constituyen parámetros indispensables que debían tomarse en consideración a la hora de conceptuar la naturaleza del proceso contencioso – administrativo en el Perú, como un proceso que tiene por objeto no sólo la declaración

judicial de invalidez de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico de la administración pública, sino también el restablecimiento para el particular de las situaciones ilegítimamente perturbadas por la administración pública.

2.3.2. Actuaciones administrativas impugnables. -

El marco legal del contencioso - administrativo en el Perú anterior a la Ley N° 27584 sólo consideraba de manera expresa a los actos administrativos como las únicas actuaciones administrativas que podían ser impugnables en dicho proceso. A diferencia de otros países de nuestro entorno no contemplaba a la inercia o a la omisión de actuación material por parte de la administración como actuación impugnabile mediante el proceso contencioso - administrativo, situación que sí podría ser atacada mediante el proceso constitucional de amparo en el supuesto que la acotada inactividad de la administración genere la violación de algún derecho constitucional, o en su caso, mediante el proceso constitucional de acción de cumplimiento solicitando se acate la respectiva ley o se ejecute un acto administrativo firme.

Tampoco se consideraba como susceptible de control vía el proceso contencioso administrativo a los reglamentos, a diferencia de la mayor parte de países que se adscriben al sistema judicialista de justicia administrativa porque, como se ha comentado anteriormente, la Constitución reserva ese rol para un proceso constitucional ad hoc denominado proceso de acción popular.

Incluso la segunda parte del artículo 540° del Código Procesal Civil anteriormente glosado parecía permitir que mediante una norma legal se pudiese disponer la exclusión del control judicial de determinados actos administrativos, lo cual evidentemente contravenía la

universalidad del control judicial sobre las actuaciones administrativas consagrado por la Constitución.

La resolución de las controversias vinculadas a los procedimientos de suscripción y ejecución de los contratos celebrados por la administración, ya se trate para la adquisición de suministros, la construcción de obras públicas o de otorgamiento de concesiones sobre servicios o infraestructura de dominio público tampoco ha sido encargado en el Perú al proceso contencioso - administrativo, no obstante que en otros países la intervención de los jueces especializados en lo administrativo fue decisiva para la construcción de la sustantividad del concepto de contrato administrativo. En nuestro sistema, las normas que establecen el marco legal de dichos contratos disponen que los entes administrativos deben pactar con sus contratistas o concesionarios la realización de procesos arbitrales para resolver las controversias derivadas de la relación contractual pública.

2.3.3. Presupuestos procesales. -

En lo que respecta al plazo para el ejercicio del derecho de acción, el Código Procesal Civil estableció que la demanda debería presentarse dentro de los tres meses de notificada la resolución administrativa cuestionada. Sin embargo, la Ley N° 27352 vigente desde setiembre de 2000 redujo injustificadamente dicho plazo a 30 días que computados por mandato legal en días hábiles equivalen a la mitad del plazo anterior. Inclusive en algunas leyes especiales, como es el caso del Código Tributario, se establecían plazos más reducidos de 15 días hábiles para interponer la demanda contenciosa administrativa.

En los casos en que operaba el silencio administrativo negativo al agotar la vía administrativa previa, no obstante que a partir de la modificatoria dispuesta por el artículo 2º de la Ley N° 26810 de 1997 se estableció que la demanda podía ser interpuesta en cualquier momento en tanto que la administración no resolviese el respectivo procedimiento administrativo, mediante la citada Ley N° 27352 se dispuso, en mi opinión con carácter claramente involutivo, que debería computarse el plazo para interponer la demanda “desde que se produjo el silencio administrativo negativo”.

En nuestro ordenamiento deriva de la propia Constitución Política la exigencia de que sólo se pueden impugnar mediante el proceso contencioso - administrativo los actos administrativos que causen estado, es decir, aquel que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la administración, constituye la manifestación final de la acción administrativa respecto de la cual no es posible la interposición de otro recurso administrativo, debiendo entenderse que ello ocurre cuando se ha llegado al funcionario superior con competencia para decidir en definitiva sobre el acto impugnado, por lo que únicamente su pronunciamiento podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial. Las reglas sobre la forma como el particular puede cumplir dicho requisito están establecidas en la nueva Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General vigente desde el 11 de octubre de 2001, las que ha regulado los recursos y los actos mediante los cuales el particular pueda dar por agotada la vía administrativa a fin de acceder a la tutela judicial mediante el proceso contencioso - administrativo. Como veremos más adelante cuando describa algunos aspectos de los procesos constitucionales que también pueden ser empleados en nuestro medio para cuestionar decisiones administrativas, la exigencia del requisito de agotamiento de la vía administrativa para interponer demandas de amparo es más flexible, porque la ley sobre la materia contempla un conjunto de excepciones que facilitan el

acceso directamente a la justicia de quien se considere vulnerado en sus derechos constitucionales.

En el Código Tributario peruano se establecían dos requisitos adicionales para que el contribuyente pudiera cuestionar las decisiones de la administración tributaria una vez agotada la vía administrativa ante el Tribunal Fiscal, que como hemos adelantado constituye un órgano administrativo colegiado que no ejerce función jurisdiccional, según uno de dichos requisitos la demanda contenciosa - administrativa referida a materia tributaria debía ser presentada ante el propio Tribunal Fiscal cuyas resoluciones se cuestionan judicialmente, porque se le otorgaba a dicho órgano administrativo la función de calificar si la demanda presentada cumplía o no los requisitos de admisibilidad, estando facultado para declarar la inadmisibilidad de la demanda en caso contrario. Sin embargo, tengo entendido que en varios casos los tribunales judiciales competentes para conocer los procesos contencioso administrativos en materia tributaria resolvieron admitir las demandas presentadas directamente en sede judicial prescindiendo de su trámite previo ante el Tribunal Fiscal.

El otro requisito impuesto por el Código Tributario Peruano consistía en exigir que aquel que pretenda formular una demanda contenciosa - administrativa contra actuaciones de la administración tributaria previamente debía acreditar el pago de la deuda tributaria actualizada o alternativamente presentar garantía bancaria o financiera por el importe de la supuesta deuda tributaria que pretenda impugnar ante el Poder Judicial. Como se puede apreciar, es evidente que la exigencia del requisito del pago previo de la deuda tributaria exigida por el Código Tributario para acceder al contencioso administrativo tributario, figura también conocida como "*solve et repet*", constituía una exigencia que lesionaba los derechos constitucionales de acceso a la tutela judicial, de defensa y a la igualdad, violaciones que no eran

menguadas por el hecho de que el citado Código permitía al particular presentar optativamente una garantía bancaria.

2.3.4. Instancias competentes. -

La regulación en el Código Procesal Civil de las instancias judiciales encargadas de resolver los procesos contencioso - administrativos otorgaba competencia en primera instancia al juez civil del lugar donde se produjo el acto o se dictaba la resolución administrativa, pero cuando se trataba de resoluciones emitidas por tribunales administrativos o por autoridades de carácter local o regional, la competencia en primera instancia era asignada a la sala civil de la respectiva Corte Superior de Justicia. Sin embargo, en algunos casos contemplados por el propio Código Procesal Civil y en algunas leyes especiales se establecía que respecto de actos administrativos dictados con intervención del Presidente de la República (resoluciones supremas), por algunos organismos constitucionales como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros, así como por algunos tribunales administrativos como es el caso del Tribunal Fiscal y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, el órgano judicial competente para conocer el proceso contencioso - administrativo en primera instancia era directamente una de las salas de la Corte Suprema de Justicia.

En mi opinión, no existía justificación alguna para que la Corte Suprema de Justicia haya sido la única competente para resolver en primera y segunda instancia los procesos administrativos contra decisiones de los organismos administrativos citados en la última parte del párrafo anterior. No satisface el principio consagrado por la Constitución peruana de la instancia plural ante el Poder Judicial que sólo la Corte Suprema, aunque a través de dos de sus Salas, constituya el único nivel de la organización judicial competente para

resolver los procesos contenciosos administrativos sobre ciertas materias. Señala GIMENO SENDRA³ refiriéndose a la doble instancia que dicha regla implica el “doble grado de jurisdicción”, es decir, que las resoluciones expedidas en una primera instancia “puedan ser trasladadas a un Tribunal Superior mediante la interposición del recurso de apelación”. En su opinión, “el fundamento actual de la doble instancia hay que encontrarlo en la necesidad de evitar los errores y la arbitrariedad judicial. Al tratarse de un recurso ordinario, en el que pueden hacer valer ante el Tribunal Superior la totalidad de los vicios de la sentencia, tanto los materiales (errores <<*in iudicando*>>), como los principales (<<*in procedendo*>>), el control del órgano <<*a quo*>> por el <<*ad quem*>> es absoluto”. Dicho propósito no se cumplía en el diseño entonces vigente que otorgaba competencia a las salas de la Corte Suprema competentes para conocer de los procesos contenciosos - administrativos en primera instancia, porque tenemos entendido que con demasiada frecuencia los magistrados de un mismo nivel de la organización judicial son poco proclives a corregir las resoluciones dictadas por otros magistrados de la misma categoría. Por tal razón no se respeta el mandato constitucional que proclama la instancia plural en sede judicial cuando se establece que dos Salas de la misma Corte Suprema conocerán el mismo proceso en primera y segunda instancia.

Sin embargo, el aspecto más crítico en el diseño de la organización judicial competente para conocer de los procesos contencioso-administrativos lo constituye la falta de especialización en las materias públicas de los magistrados principalmente en los niveles inferiores. Sólo en el distrito judicial de Lima, desde hace unos dos o tres años, por disposición de los órganos de gobierno del Poder

³ GIMENO SENDRA, Vicente INTRODUCCIÓN AL DERECHO PROCESAL, Madrid España, Editorial “Castillo de Luna”, 3ra Edición, 2015.

Judicial y no en virtud de una norma legal, se crearon algunos juzgados y una sala especializada de la Corte Superior en materia contenciosa - administrativa. Pero más allá de la pomposa denominación de juzgados y salas especializados en lo contencioso - administrativo, tengo entendido que no se exigía a los magistrados que las integra un mínimo de especialización en Derecho Público para asegurar al justiciable que la variedad de asuntos administrativos sometidos a conocimiento del Poder Judicial serán atendidos por magistrados con suficiente preparación.

Las carencias anotadas son mucho más acuciantes en el resto del país porque no existen juzgados ni salas de nivel superior especializadas en la materia, además de que resulta lamentablemente frecuente el recurso a jueces no titulares cuya preparación en Derecho Público es muchas veces más deficiente.

Sólo en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia existe desde hace varios años una sala especializada encargada de lo "Constitucional y Social" de la que deberíamos esperar de sus integrantes mayor versación sobre Derecho Público, pero de vez en cuando sorprende la falta de rigor y el sorprendente desconocimiento de conceptos de amplia aceptación en la teoría del Derecho Administrativo puesta en evidencia a la hora de sustentar sus fallos. Esta circunstancia sumada, a la prácticamente ninguna difusión de sus sentencias, explica el porqué de la escasa influencia que ha tenido en la construcción de las bases del Derecho Administrativo peruano la jurisprudencia de los tribunales ordinarios en materia contenciosa - administrativa

3.1.1. Vía procedimental. -

El Código Procesal Civil peruano establecía que todos los procesos contenciosos- administrativos se debían tramitar conforme a las reglas del proceso abreviado que es un tipo de proceso sencillo

sometido a reglas de procedimiento más flexibles y con plazos reducidos para su tramitación.

En el Perú es preceptiva la intervención del Ministerio Público para emitir dictamen sobre los asuntos tramitados en contencioso administrativo. Esta intervención encuentra sustento en el precepto de la Constitución peruana que le otorga competencia en las actuaciones judiciales para la "defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho".

3.1.2. Régimen de las pruebas. -

La regulación del contencioso - administrativo en el Código Procesal Civil peruano no contenía norma que regulara específicamente el régimen de la actividad probatoria en dicho tipo de proceso, por tanto era de aplicación las reglas generales de la prueba previstas en el citado Código adjetivo. En tal virtud, conforme al principio de preclusión, los medios probatorios en el proceso contencioso - administrativo deberían ser ofrecidos en el momento en el cual las partes formulan sus pretensiones o sus defensas en el proceso, esto es, la etapa postulatoria, correspondiéndole al demandante en mayor medida la carga de probar los hechos que configuran su pretensión. Sin embargo, los jueces de la causa están facultados para ordenar de oficio las pruebas que consideren necesario en aquellos casos que estimen que las pruebas aportadas por las partes son insuficientes para obtener convicción sobre la materia a fallar.

A diferencia de las leyes reguladoras de lo contencioso - administrativo en otros países, en el Perú no existía precepto alguno que regule de manera específica los poderes del juez para disponer la remisión del expediente tramitado en la vía administrativa, ni que establezca las consecuencias que se puedan derivar del incumplimiento de dicha obligación por parte de la administración pública.

3.1.3. Medidas cautelares. -

Probablemente una de las principales consecuencias positivas que tuvo para la regulación del proceso contencioso - administrativo en el Perú su incorporación al Código Procesal Civil ha residido en que, por tal razón, ha podido ser de aplicación cualquiera de las modalidades de medidas cautelares previstas en dicho Código que, por todos reconocido, contiene una regulación bastante moderna en la materia.

Por tanto, en el Perú el juez del proceso contencioso - administrativo ha estado facultado para -ante el pedido de medida cautelar de la parte demandante- dictar la medida que considere más idónea para garantizar la eficacia de su futura sentencia, ya se trate de una medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuya eficacia como sabemos generalmente no es enervada por el solo hecho de que sea cuestionado judicialmente, o incluso puede ordenar medidas innovativas.

La única restricción está contemplada en el artículo 616º del Código Procesal Civil que prohíbe el otorgamiento de medidas cautelares para futura ejecución forzada en contra de entidades estatales, por lo que no cabe en vía de medida cautelar solicitar el pago de sumas de dinero contra la administración pública porque el legislador del Código adjetivo parte de la premisa que "el Estado es siempre solvente". Esta regla, sin embargo; no restringe las posibilidades de ejecución de las sentencias en contra del Estado.

Conforme será comentado más adelante, si comparáramos el régimen de las medidas cautelares en el contencioso -administrativo con la regulación de las mismas en las leyes que establecen las reglas de trámite de los procesos constitucionales para la tutela de los derechos constitucionales, concluiremos que para los particulares paradójicamente es más fácil obtener en el contencioso - administrativo una medida cautelar que en los procesos

específicamente previstos para la defensa de sus derechos fundamentales, porque en estos procesos la efectividad de las medidas cautelares otorgadas por el juez de la causa está condicionada a su confirmación por una instancia superior.

Además, tengo entendido que no son pocas las veces en que los particulares al amparo de las normas sobre proceso cautelar establecidas en el Código Procesal Civil solicitaron a los jueces el otorgamiento de medidas cautelares como un proceso autónomo, con carácter anticipado al inicio de un proceso contencioso - administrativo, caso en el cual quedaban obligados a interponer la demanda correspondiente dentro de los diez días posteriores a la ejecución de la medida cautelar otorgada, tal como lo señala el ordenamiento.

3.1.4. Ejecución de las sentencias. -

En esta materia la regulación del contencioso - administrativo en el Perú ha sufrido una involución en los últimos años, sobre todo en lo referido a la ejecución de sentencias que imponen obligaciones pecuniarias en contra de la administración pública. Hasta antes 1996 no existía norma alguna que impidiese a los jueces la ejecución de sentencias contra la administración. A lo sumo, algunas normas relativas a materias presupuestales establecían reglas para el pago ordenado de las obligaciones económicas declaradas en una sentencia.

Es recién con la promulgación de la Ley N° 26756 vigente a partir de marzo de 1996, mediante la cual se modificó el numeral 1) del artículo 648° del Código Procesal Civil, que el legislador estableció restricciones para la ejecución judicial de sentencias contrarias a la administración pública. Para tal efecto declaró inembargables todos los bienes del Estado sin distinción alguna. Sin embargo, al año siguiente el Tribunal Constitucional peruano con motivo de un

proceso directo de inconstitucionalidad contra la citada ley consideró violatorio de los derechos constitucionales a la igualdad del debido proceso y del acceso a la tutela judicial efectiva el establecimiento de un trato discriminatorio en favor del Estado y en tal virtud dictó una sentencia que la doctrina procesal constitucional denomina de tipo "interpretativo" conforme a la cual el carácter inembargable de los bienes del Estado debería entenderse circunscrito únicamente a aquellos que la Constitución caracteriza como bienes de dominio público, proclamando el carácter embargable de los demás bienes estatales que no posean dicha condición jurídica.

No obstante, el claro tenor de la referida sentencia del Tribunal Constitucional peruano en la misma fecha fue publicada la Ley N° 26756 aprobada por la mayoría parlamentaria gobiernista de entonces, que virtualmente reiteró la suspensión de la ejecución de sentencias pecuniarias contra el Estado en tanto no se aprobase una futura ley de Bienes del Estado con el singular propósito de determinar los bienes estatales que podían ser objeto de embargo y las reglas a las que deben sujetarse. La comisión que debería elaborar el proyecto de la citada ley no concluyó sus trabajos no sólo por la evidente falta de voluntad política del Gobierno sobre la materia sino, además, porque evidentemente resultaba un despropósito que el Estado se preocupase de señalar que bienes de su propiedad podían ser embargados en lugar de establecer los mecanismos de carácter administrativo y/o presupuestario para asegurar el pleno y satisfactorio cumplimiento de los mandatos judiciales.

El Tribunal Constitucional peruano ha tenido ocasión de volver a pronunciarse sobre la materia a propósito de una sentencia dictada en un proceso de inconstitucionalidad contra normas legales que regulaban los mecanismos de determinación y pago de la deuda del Estado derivada de los procesos de expropiación con motivo de la reforma agraria realizada durante el Gobierno Militar en la década de

los 70'. En esta última sentencia el Tribunal Constitucional señala que la Ley N° 26756, que disponía la inexecución de las sentencias contrarias al Estado en tanto no se aprobase una ley que determinara que bienes estatales son embargables, no respeta la vigencia y alcances de su fallo anterior y por tanto declara su inconstitucionalidad.

Sin embargo, no obstante las citadas sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha establecido de manera expresa y reiterada que resulta contrario a la Constitución pretender manipular el concepto de dominio público para otorgar un régimen de inmunidad al Estado que lo proteja de la ejecución de sentencias que lo condenan al pago de obligaciones dinerarias, con fecha 12 de mayo de 2001, se dictó el Decreto de Urgencia N°055-2001 que establecía lo siguiente: 1) declarar la inembargabilidad de los fondos públicos en general; 2) establecer algunas normas de procedimiento para la ejecución de los mandatos judiciales que obligan al Estado a pagar sumas de dinero, pero que deja finalmente en manos de la propia administración su cumplimiento dependiendo de la futura obtención de recursos presupuestales para los que no se establece un plazo límite; 3) disponer la conformación de una comisión que elaborará un proyecto de ley a ser presentado al Congreso para regular el régimen de los bienes de dominio público.

Como se puede apreciar, ha sido una lamentable constante en los últimos años el establecimiento de graves restricciones a la posibilidad de ejecutar sentencias que establezcan obligaciones pecuniarias contra el Estado, no obstante, las citadas sentencias del Tribunal Constitucional e incluso reiterados informes de la Defensoría del Pueblo sobre la materia. Se tiene entendido que felizmente en algunos casos los jueces invocando el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución que les permite ejercer el control difuso de inconstitucionalidad han procedido a ejecutar directamente sus

sentencias, inaplicado al caso concreto las normas que pretenden restringir sus poderes, por considerarlas contrarias a los derechos de los justiciables consagrados en la Constitución.

En el proyecto de Bases para una futura reforma constitucional al que hemos hecho anterior referencia, se propone establecer de manera expresa, en la sección dedicada a regular la deuda pública, la obligación del Estado de proveer los recursos presupuestales "para atender el pago de las obligaciones patrimoniales determinadas por laudos y sentencias judiciales firmes".

Llegado este punto considero concluida la exposición del "estado de la cuestión" de los principales aspectos del régimen del proceso contencioso - administrativo en el Perú hasta antes de la reciente entrada en vigencia, el 17 de abril pasado, de la nueva regulación del citado proceso establecida por la Ley N° 27584. Para tener una visión completa de la operatividad del mismo y de las implicancias de la reforma integral del régimen legal del proceso contencioso - administrativo, me parece indispensable realizar una somera descripción de los procesos constitucionales que operan también como mecanismos alternativos para el control de las actuaciones de la administración pública en orden a la tutela de los derechos constitucionales de los demandantes, de los tribunales administrativos que constituyen manifestaciones de "autocontrol" realizado en sede administrativa, e incluso de los procesos arbitrales como mecanismos alternativos a la solución de controversias entre la administración y los particulares que han experimentado notable incremento en los últimos años principalmente en el ámbito de la contratación administrativa.

2.4. EL PROCESO CONTENCIOSO LABORAL

2.4.1. Nociones Generales. -

Desde la Segunda Disposición Modificatoria de la Ley N° 29364, que los jueces laborales conocen pretensiones relativas al régimen laboral público y la seguridad social, entre ellas podemos citar a: los despidos incausados, reincorporaciones, régimen de servicios no personales, ingreso a la carrera administrativa, nombramientos; cuestionamientos relativos a remuneraciones, gratificaciones, compensación por tiempo de servicios (CTS), bonificaciones, subsidios, premios pecuniarios, asignaciones; reconocimiento de tiempo de servicios, promociones, ascensos; licencias, vacaciones, régimen disciplinario; adjudicación de plazas, desplazamientos, reasignaciones, rotaciones; pretensiones relativas al Decreto de Urgencia N° 037-94 (bonificación especial), a las leyes N° 27803 (ceses colectivos), Ley N° 28805 (reincorporación policial) y Ley N° 24041 (permanencia luego de 1 año de servicios); y seguro de vida. Asimismo, todas las pretensiones relativas a asuntos de seguridad social, siempre que los trabajadores pertenezcan al régimen público. En caso que la pretensión se refiera a trabajadores que pertenezcan al régimen privado, sin importar si su empleador es una entidad pública deberá acudir al órgano ordinario laboral.

A efectos del trámite procesal, resultan pertinentes la Ley N° 27584 que regula el Proceso Contencioso-Administrativo, así como el artículo 79° de la Ley N° 26636 respecto de las pretensiones contenciosas-administrativas en materia laboral.

2.4.2. Trámite procesal

El Decreto Supremo 013-2008-JUS de fecha 29 de agosto del 2008 más conocido como el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo de nuestro Perú comprende a la Ley 27584 y el Decreto Legislativo 1067. Existen dos clases de procesos contenciosos administrativo[1]el trámite especial y el trámite urgente, en vía de proceso contencioso administrativo especial se ve la reposición de trabajadores sujetos a la legislación laboral pública, nulidades de resoluciones administrativas, mientras que en la vía de proceso contencioso administrativo urgente se tramita los cumplimientos de resoluciones administrativas firmes y de normas legales.

Se tramita como proceso urgente únicamente las pretensiones referidas al cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo, al cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme y las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión; y las demás pretensiones serán tramitadas vía proceso especial, es decir aquellas pretensiones que tengan por objeto la nulidad de algún acto administrativo.

En el proceso urgente se corre traslado de la demanda por el plazo de tres días. 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 cinco días. A diferencia del proceso especial el cual se formula la demanda, contestación del Procurador Público, se dicta el respectivo auto de saneamiento (que resuelve excepciones, fija puntos controvertidos, admite pruebas y se actúan en la audiencia de pruebas) dictamen del Ministerio Público y sentencia.

Un caso arto conocido es el que se ha generado a partir de la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia N° 037-94 cuando la entidad demandada deniega los derechos reconocidos por el mencionado decreto, entonces contra las resoluciones que denegaron la aplicación del Decreto de Urgencia N° 037-94 corresponde solicitar judicialmente su nulidad vía proceso especial, pero cuando la entidad reconoce el derecho invocado mediante resolución administrativa pero es renuente a darle cumplimiento, ya sean por diversos supuestos como por ejemplo "que no cuentan con disponibilidad de dinero por razones presupuestales", entonces recurrimos vía proceso urgente.

Otro caso cotidiano es el que se nos presenta cuando tenemos que demandar igualmente la nulidad, vía proceso especial, de aquellas resoluciones administrativas que conceden asignaciones diminutas por cumplir 25 y 30 años de servicios. Estamos frente al caso en el que las entidades administrativas pretenden burlar la ley mediante criterios poco serios y que dada la frecuencia de la vulneración de los derechos de los trabajadores el mismísimo Tribunal Constitucional ha tenido que dictar sendos fallos de conformidad con lo dispuesto en el art. 54, Inc. a) del Decreto Legislativo N° 276-84 "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público" establece que la asignación por 25 años de servicios se otorga por un monto equivalente a DOS REMUNERACIONES TOTALES al cumplir 25 años de servicios y TRES REMUNERACIONES TOTALES al cumplir 30 años de servicios, se otorga por única vez en cada caso. No obstante, lo prescrito por la ley citada; las entidades estatales computan estos beneficios en base a las remuneraciones totales permanentes y no sobre la remuneración total o integra. Por ejemplo, si un trabajador administrativo de cualquier universidad nacional solicita su beneficio por haber cumplido 25 años de servicios, de acuerdo a ley y a criterios del Tribunal Constitucional debe recibir dos remuneraciones totales ($S/.900.00 \times 2 = S/. 1,800.00$) y no como

resuelve la entidad sobre el cálculo de las remuneraciones totales permanentes($S/.50.00 \times 2 = S/. 100.00$). Semejante situación se produce con las resoluciones administrativas que conceden infundadamente, sobre la base de la remuneración total permanente, los beneficios de luto y sepelio por fallecimiento de familiares inmediatos de trabajador público o por fallecimiento del propio trabajador público, regulado por el Decreto Supremo 051-91-PCM, cuando el Tribunal Constitucional ya ha dispuesto que se calcule sobre la remuneración total o íntegra.

El marco normativo que sustenta que deben ser tramitadas vía proceso contencioso administrativo todas aquellas pretensiones de los trabajadores del sector público que demandan su reposición a su centro de labores así como las consecuencias derivadas de los despidos arbitrarios son básicamente el artículo 4º literal 6) de la Ley N° 27584, que a tenor dice "las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública son impugnables a través del proceso contencioso administrativo" concordando con el artículo 27º de la Constitución Política del Perú además tenemos las normas que regulan el régimen laboral público (Decreto Legislativo N.º 276, Ley N.º 24041 y regímenes especiales de servidores públicos sujetos a la carrera administrativa) y demás normas que regulan el proceso contencioso administrativo, así como las normas laborales establecen todas ellas como legítimo derecho de los trabajadores la reposición en su centro laboral cuando existe despido arbitrario.

CAPITULO III

CASO PRÁCTICO

3.1. Planteamiento del Caso.

De folios quince a veinte, don Enarte Vela Cárdenas, interpone acción contencioso administrativo, teniendo como pretensión principal se declare la nulidad de la resolución de Alcaldía N° 011-A-MPL-11 de fecha 05 de enero del 2011 y como pretensión accesoria se restituya al recurrente en su puesto de trabajo. Por medio de dicha resolución la Municipalidad Distrital de Lamas había dispuesto la nulidad de una resolución anterior que declaraba al trabajador como “TRABAJADOR PERMANENTE”, y subsecuente dispone el despido del recurrente.

Fundamenta su pretensión en que la resolución desnaturaliza su relación laboral, ya que su condición es de trabajador permanente tal como lo establece la Ley 24041, por lo que la resolución impugnada contradecía la ley. Acude al Juzgado en la vía del Proceso contencioso administrativo con el objeto que se declare Nula la resolución administrativa emitida por la Municipalidad que le Causa Agravio, con la finalidad que se le restituya en su empleo de trabajador del área de saneamiento de esta municipalidad.

3.2. Análisis del caso.

En primera instancia el debate probatorio se refirió a la validez o no de la resolución Alcaldía N° 011-A-MPL, se admitieron los medios probatorios en los actos postulatorios y en la audiencia de su propósito se fijaron como puntos controvertidos: 1) Determinar si los actos Administrativos impugnados en la demanda adolecen de nulidad. 2) Determinar si la Municipalidad de Lamas ha actuado conforme a ley. Posteriormente, con el dictamen de Fiscalía el Juzgador de primera instancia resolvió, que no era posible declarar la NULIDAD de la resolución de alcaldía materia de la acción contencioso administrativo. No obstante, ello de manera IMPLICITA determina que la pretensión “accesoria” no era tal, ya que en puridad se trataba de una relación laboral y el trabajador había probado suficientemente la existencia de la relación laboral, esto es, señaló de manera expresa en la sentencia que el trabajador estaba bajo los alcances del D. Leg. 728, y que en consecuencia el despido era injustificado, por ello que, no obstante haber desestimado la presunta pretensión principal, resolvió declarar FUNDADA la REPOSICIÓN en el trabajo al demandante.

Posteriormente La Sala de revisiones basándose en una cuestión meramente procesal resolvió que al no haberse amparado la pretensión principal no era posible amparar la pretensión accesoria, reformándola la declararon IMPROCEDENTE la pretensión accesoria.

La Sala Suprema, en vía de casación, coincide con el Juez de primera instancia al señalar que el trabajador pertenece al régimen de la actividad privada al ser un obrero al haber prestado servicios de ayudante en la instalación del taller municipal, asistente de campo y almacenero de obra, de tal forma que el demandante ingreso a trabajar a favor de la Municipalidad demandada a partir del mes de

enero de 2008 (Según está acreditado con el informe N° 002-MPL/SG-OBRAS/08) de tal modo que le alcanza lo expresado en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003, y cuyo artículo 37° Segundo Párrafo señala *“Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen”*.

El Órgano Supremo finalmente señaló que ambas instancias han incurrido en infracción normativa de derecho procesal referida a la observancia del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, al proseguir un proceso en una vía procedimental que no era la pertinente.

Finalmente, al ser remitido al Juzgado de origen el Juez dispuso, conforme a lo ordenado por el supremo tribunal, a la nulidad de todo lo actuado y se dispuso otorgar un plazo de días para que el demandante cumpla con adecuar su demanda al proceso laboral ordinario.

3.3. Síntesis.

Luego de analizar el presente caso poder señalar que los órganos de justicia de primera instancia y el de apelaciones, así como los recurrentes han incurrido en error de proceso, motivado probablemente por el hecho que el trabajador fue despedido mediante una Resolución administrativa.

Que la Corte Suprema en lo contencioso administrativo, consideramos que debió recomendar que para casos similares el Juzgador de OFICIO debe adecuar la pretensión a la vía procesal que corresponde en virtud al principio pro-actione que gobierna al proceso

contencioso administrativo en general y al derecho laboral en particular.

Que, el solo hecho que se haya priorizado la parte procesal en desmedro del fondo, ha afectado la obtención de Justicia por parte del trabajador, ya que entre la presentación de la demanda 10 de enero de 2011 hasta la notificación con la resolución que dispone la adecuación procesal de la pretensión, esto es 11 de junio 2014 ha mediado TRES AÑOS más CINCO meses, habiendo perdido el justiciable interés en el proceso.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL CASO

CONCLUSIONES. -

La normatividad respecto del proceso contencioso administrativo no es muy clara, ya que fronteriza con el proceso de amparo y en materia laboral con las acciones en la vía ordinaria.

La poca claridad normativa ha motivado que tanto el recurrente como los órganos de justicia hayan incurrido en error, tanto al plantear la demanda como al momento de admitirla, sanearla, y pronunciarse en la sentencia.

Se verifica además en los Órganos de Justicia la predilección por cuestiones procesales que por el fondo del asunto.

El Juez de primera instancia se pronunció por otorgar la reposición del trabajador en su centro de labores, señalando que el trabajador pertenecía al régimen privado regulado por el D.Leg. 728; sin embargo consideramos que debió fundamentar mejor la sentencia, justificando un pronunciamiento apartándose de la vía procedimental propuesta. Nuestra mayor crítica es con la Sala de revisiones en donde con un simple razonamiento, sin conocimiento del contenido de los actuados resuelve que no habiéndose amparado la pretensión principal no debía ser amparado el accesorio.

Debemos señalar que la Sala Suprema, hace un excelente examen de los actuados, y resuelve casando la sentencia, sin embargo, consideramos que debió efectuar una recomendación en cuanto a la calificación inicial que hace el Juzgador a efecto de evitar este tipo de errores que dilatan excesivamente la tramitación del proceso.

Finalmente debemos de concluir que, en todo caso habiéndose obtenido la prueba de la existencia de la relación laboral entre el trabajador y la Municipalidad demandada, era propicio un pronunciamiento sobre el fondo ya que la nueva tramitación en la vía ordinaria no iba a variar el sentido final que era justo la reincorporación del trabajador en su centro de labores. Esta forma de administrar justicia es corriente en nuestra realidad jurídica, lo cual contribuye a la pérdida de imagen de nuestra institución, ya que se privilegia el exhaustivo cumplimiento del proceso, en claro perjuicio al principio de justicia; no debemos olvidar que el proceso es el instrumento para obtener Justicia y no una finalidad en sí misma.

RECOMENDACIONES:

En cuanto a lo normativo, consideramos que existen demasiadas vías procesales, que hace difícil optar dentro de la confusión normativa que supone las normas especiales que regula cada materia, por lo que consideramos que el principio de oralidad y simplicidad debe implantarse en la ley a efecto de resolver los conflictos de manera más pronta y asertiva.

Mayor atención de los Órganos Jurisdiccionales a la hora de la calificación de las demandas, ya que un encaminamiento temprano de la acción permitiría administrar justicia con mayor celeridad y economía procesal.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS

GUTIERREZ CAMACHO, Walter, LA CONSTITUCIÓN COMENTADA, Análisis, Artículo por Artículo, Obra Colectiva, Lima-Perú, Gaceta Jurídica, 2013.

MESIA RAMIREZ, Carlos, MIS DECISIONES BASICAS Y LOS PRECEDENTES VINCULANTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Lima-Perú Juristas Editores, 2010.

AVALOS JARA, Víctor COMENTARIOS AL REGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, Lima, Juristas Editores, 2010.

GIMENO SENDRA, Vicente INTRODUCCIÓN AL DERECHO PROCESAL, Madrid España, Editorial "Castillo de Luna", 3ra Edición, 2015.

DANOS ORDOÑEZ, Jorge DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO, Palestra Editores, 2007

JURISTAS EDITORIES, LEGISLACIÓN LABORAL – Sector Público y Privado, Juristas Editores. 2012.

JURISTAS EDITORES, MANUAL PRACTICO DE PROCESOS LABORALES, Juristas Editores, 2012.

GOMEZ VALDEZ, Francisco, DERECHO DEL TRABAJO, relaciones individuales de trabajo, Lima, Edit. San Marcos, Segunda Edición, 2010.

VERA VASQUEZ, Kelly Derecho Procesal Administrativo, Lima. Edit. Jurídica, 2013

ANEXOS