

## PROYECTO DE LEY N°



LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, A EFECTOS DE DETERMINAR COMO CAUSAL DE EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA CUANDO LA PRETENSIÓN PLANTEADA ESTÉ VINCULADA A MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O DE SEGURIDAD SOCIAL

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO ALIANZA PARA EL PROGRESO**, a iniciativa de la congresista **ELVA EDHIT JULÓN IRIGOIN**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa previsto en los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración el siguiente:

## PROYECTO DE LEY

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, A EFECTOS DE DETERMINAR COMO CAUSAL DE EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA CUANDO LA PRETENSIÓN PLANTEADA ESTÉ VINCULADA A MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O DE SEGURIDAD SOCIAL**

### Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, a efectos de determinar como causal de excepción al agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida a materia laboral de carácter individual o seguridad social y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa; en concordancia con la normativa vigente y la Constitución Política del Estado.

### Artículo 2. Modificación del numeral 4 del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

Se modifica el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

*"Artículo 19.- Excepciones al agotamiento de la vía administrativa*

*No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

1. Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa en el supuesto contemplado en el segundo párrafo del Artículo 11 de la presente Ley.
2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del Artículo 5 de esta Ley. En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida. Si en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de presentado el reclamo no se cumpliera con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente.
3. Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada.
4. Cuando la pretensión planteada en la demanda **esté referida a materia laboral de carácter individual o de seguridad social** y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa."

Lima, octubre de 2024



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Maria  
Grimaneza FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 17:58:24-0500



Firmado digitalmente por:  
SOTO REYES Alejandro FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 15:10:22-0500



Firmado digitalmente por:  
JULON IRIGOIN Elva Edhit  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/10/2024 20:40:37-0500



Firmado digitalmente por:  
HEIDINGER BALLESTEROS  
Nelcy Lidia FAU 20161749126  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 16:44:22-0500



Firmado digitalmente por:  
RUIZ RODRIGUEZ Magaly  
Rosmery FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 15:31:17-0500



Firmado digitalmente por:  
MARTICORENA MENDOZA Jorge  
Alfonso FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 16:28:29-0500



Firmado digitalmente por:  
CHIABRA LEON Roberto  
Enrique FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 17:36:59-0500



Firmado digitalmente por:  
SOTO REYES Alejandro FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 15:10:09-0500



Firmado digitalmente por:  
GARCIA CORREA Idelfonso  
Manuel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 04/11/2024 15:48:53-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **noviembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9415/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

### 1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.



GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

#### 1. MARCO CONSTITUCIONAL: DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS DERECHOS LABORALES.

La Constitución Política del Perú<sup>1</sup>, en sus artículos 10°, 12°, 22°, 23°, 24°, 25°, 26°, 27°, 28° y 29°, dispone que:

"Artículo 10. 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"<sup>2</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

"Artículo 12. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley"<sup>3</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

"Artículo 22. El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"<sup>4</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

"Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento."<sup>5</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

"Artículo 24. El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores."<sup>6</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

<sup>1</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>2</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>3</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>4</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>5</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>6</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

“Artículo 25. La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.”<sup>7</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

“Artículo 26. En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación. 2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley. 3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.”<sup>8</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

“Artículo 27. La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”<sup>9</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

“Artículo 28. El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1. Garantiza la libertad sindical. 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.”<sup>10</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

“Artículo 29. El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y promueve otras formas de participación.”<sup>11</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

Como vemos, el Estado peruano reconoce a toda persona sus derechos laborales y a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley -o leyes especiales- y para la elevación de su calidad de vida y bienestar general (realización personal y otros).

## 2. DE LOS DERECHOS LABORALES DE CARÁCTER INDIVIDUAL.

El Tribunal Constitucional<sup>12,13</sup>, en estos últimos años, ha determinado el contenido de los *derechos laborales de carácter individual* en nuestro país, de acuerdo al siguiente detalle:

<sup>7</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>8</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>9</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>10</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>11</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>12</sup> Véase el siguiente enlace: <https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/AF/article/view/1729/2053>

<sup>13</sup> Véase el siguiente enlace: [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris\\_doctrina\\_constlaboral.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris_doctrina_constlaboral.pdf)

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**CUADRO N° 1**  
**SENTENCIAS SOBRE DERECHOS LABORALES DE CARÁCTER INDIVIDUAL<sup>1415</sup>**

| CARÁCTER                                     | DERECHO                                                 | SENTENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DERECHOS LABORALES DE<br>CARÁCTER INDIVIDUAL | Libertad de Trabajo                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 008-2003-AI/TC, Fundamento 26.</li> <li>EXPEDIENTE N° 0661-2004-AA/TC, Sentencia.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                              | Derecho al Trabajo                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 0008-2005-AI/TC, Fundamento 18.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1124-2001-AA/TC, Fundamento 12.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                              | Derecho a la igualdad y no discriminación en el trabajo | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 0008-2005-PI/TC, Fundamento 23.</li> <li>EXPEDIENTE N° 2510-2002-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 01875-2006-PA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1124-2001-AA/TC, Fundamento 11.</li> <li>EXPEDIENTE N° 0666-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 0217-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 0895-2001-AA/TC, Sentencia.</li> </ul>                        |
|                                              | Los derechos laborales inespecíficos                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 1124-2001-AA/TC, Fundamento 7.</li> <li>EXPEDIENTE N° 2129-2006-PA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 2868-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 0895-2001-AA/TC, Fundamento 6.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1058-2004-AA/TC, Fundamentos 18 y 19.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1729-2003-AA/TC, Sentencia.</li> </ul>                                                                    |
|                                              | Jornada de Trabajo                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 4635-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 4169-2004-AA/TC, Fundamento 6.</li> <li>EXPEDIENTE N° 4635-2004-AA/TC, Fundamento 17.</li> <li>EXPEDIENTE N° 4635-2004-AA/TC, Fundamento 17.</li> <li>EXPEDIENTE N° 4635-2004-AA/TC, Fundamento 42.</li> <li>EXPEDIENTE N° 4635-2004-AA/TC, Sentencia.</li> </ul>                                                                     |
|                                              | Remuneración                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 2382-2003-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 4188-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 2906-2002-AA/TC, EXP. N° 3428-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 3331-2003-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 3172-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1773-2002-AA/TC, Sentencia.</li> </ul>                                                           |
|                                              | Protección contra el despido                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>EXPEDIENTE N° 3275-2003-AA/TC, Fundamentos 3, 4 y 5.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1124-2001-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 0976-2001-AA/TC, EXPEDIENTE N° 2158-2006-PA/TC, EXPEDIENTE N° 0976-2001-AA/TC, Fundamento 15.</li> <li>EXPEDIENTE N° 3388-2004-AA/TC, Fundamento 6.</li> <li>EXPEDIENTE N° 1058-2004-AA/TC, Sentencia.</li> <li>EXPEDIENTE N° 3311-2005-AA/TC, Fundamento 1.</li> </ul> |

Fuente: Jurisprudencia y Doctrina Constitucional Laboral, Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.

Esta jurisprudencia ha permitido que el derecho laboral -de carácter individual- sea concebido, desde nuestros tribunales, como un Derecho

<sup>14</sup> Véase el siguiente enlace: <https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/AF/article/view/1729/2053>

<sup>15</sup> Véase el siguiente enlace: [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris\\_doctrina\\_constlaboral.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris_doctrina_constlaboral.pdf)

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

sujeto a control o exigibilidad o de cumplimiento obligatorio; estableciéndose, entre otros, auténticos derechos y/o deberes para los particulares: empleadores o trabajadores, y para el Estado; lo cual busca ser objeto de tratamiento (protección) por parte de la presente iniciativa legal.

### 3. DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 1417-2005-AA/TC<sup>16</sup>, del 8 de julio de 2005, ha expresado que:

"(...)

§3. La garantía institucional de la seguridad social

(...)

29. Tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 54 de la STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI (acumulados)

**"La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado -por imperio del artículo 10 de la Constitución- al amparo de la 'doctrina de la contingencia' y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en 'la elevación de la calidad de vida'.**

**La seguridad social "es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones"** (STC 0011-2002-AI, Fundamento 14).

30. Su condición de sistema institucionalizado imprescindible para la defensa y desarrollo de diversos principios y derechos fundamentales, permite reconocer a la seguridad social como una garantía institucional.

El Tribunal Constitucional español, en criterio *mutatis mutandis* aplicable al contexto constitucional peruano, ha señalado que la seguridad social es una garantía institucional **"cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...), de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen**

<sup>16</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 37/1994,  
Fundamento 3)<sup>17</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

En esta misma línea, en la sentencia recaída en el expediente N° 03191-  
2012-PA/TC<sup>18</sup>, del 30 de enero de 2014, ha señalado que:

"(...)

3.3.1 El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 10 de la Constitución Política reconoce la seguridad social como un derecho humano fundamental, que supone el derecho que le "asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para ciertos problemas preestablecidos", de modo tal que pueda obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado (STC 008-1996- I/TC, fundamento 10).

3.3.2. Asimismo, en reiterada jurisprudencia, como en la STC 01323-2005-PA/TC (fundamento 3), este Colegiado ha sostenido que: "la conservación del estado de salud en cuanto contenido del derecho constitucional a la salud comprende a su vez el derecho de acceso y goce de las prestaciones de salud. En consecuencia, una denegación arbitraria o ilegal del acceso a la prestación, una restricción arbitraria, una perturbación en el goce o, finalmente, una exclusión o separación arbitraria o ilegal constituyen lesiones del derecho constitucional a la salud".

3.3.3. En cuanto a la relación entre derecho a la salud y seguridad social este Tribunal ha señalado en la STC 09600-2005-PA/TC que "En la STC 01711-2004-PA se ha indicado que el acceso a las prestaciones de salud previsto en el artículo 11 de la Constitución constituye una manifestación—no única por cierto— de la garantía institucional de la seguridad social. Estas prestaciones, que corresponden a un sistema contributivo, se concretizan a través del derecho a la salud, pues —tal como se ha precisado supra— es la variación del estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, la que se busca resguardar. Por ello en el Estado recae el deber de (...) garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, invirtiendo en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo para tal efecto adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud, por consiguiente, cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes".

(...)"<sup>19</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

<sup>17</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

<sup>18</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03191-2012-AA.pdf>

<sup>19</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03191-2012-AA.pdf>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 05871-2013-PA/TC<sup>20</sup>, del 1 de setiembre de 2014, dispuso que:

"(...)

2.3.1 Este Tribunal, en el fundamento 14 de la STC 001-2002-AA/TC, ha señalado que la **seguridad social (dentro de cuyo concepto se entenderá incluido el servicio previsional de salud y pensiones) es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la distribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Su condición de sistema institucionalizado, imprescindible para la defensa y el desarrollo de diversos principios y derechos fundamentales, permite reconocer a la seguridad social como una garantía institucional.**

2.3.2 Al respecto, en el fundamento jurídico 29 de la STC 1417-2005-PA/TC, se ha precisado que **"[l]a seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado – por imperio del artículo 10 de la Constitución – al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, sino en la elevación de la calidad de vida"**<sup>21</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

De otra parte, en la sentencia recaída en el expediente N° 05304-2011-PA/TC<sup>22</sup>, del 30 de abril de 2014, prescribió que:

"(...)

3.3.1. En la STC 09600-2005-PA/TC se ha precisado que en igual medida que la **seguridad social se convierte, en tanto garantía institucional, en el soporte sobre el cual se cimienta el derecho fundamental a la pensión, las prestaciones de salud, sean éstas preventivas, reparadoras o recuperadoras, también encuentran sustento en aquélla.** En este caso la salud, o más precisamente su alteración, se convierte en la contingencia a ser protegida a través de la seguridad social, buscando con ello el mantenimiento de la calidad de vida.

3.3.2. **El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 10 de la Constitución Política reconoce a la seguridad social como un derecho humano fundamental, que supone el derecho que le "asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para ciertos problemas preestablecidos", de modo tal que pueda**

<sup>20</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05871-2013-AA.html>

<sup>21</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05871-2013-AA.html>

<sup>22</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/05304-2011-AA.html>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la  
persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado (STC 008-96-I/TC,  
fundamento 10)<sup>23</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

De lo expuesto, tenemos que la **seguridad social** es un derecho humano fundamental (garantía institucional) que busca que toda persona pueda hacer frente a eventos adversos, riesgos o contingencias para su salud o su economía personal y familiar; como, por ejemplo: enfermedad, desempleo, jubilación (pensión), accidentes o enfermedades laborales, embarazo, incapacidad para el trabajo y la muerte, entre otros afines<sup>24</sup>.

#### 4. DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

Al respecto, tenemos que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 02833-2006-PA/TC<sup>25</sup>, del 28 de noviembre de 2007, señaló que:

“(…)

7. No obstante su obligatoriedad, existen determinadas circunstancias que pueden convertir el agotamiento de la vía administrativa en un requisito perverso o en un ritualismo inútil, particularmente, cuando de la afectación de derechos fundamentales se trata. En tales casos, se exige al administrado de cumplir esta obligación. Las variables, en sentido enunciativo, de esas excepciones se encuentran recogidas en el artículo 46.º del CPConst.

(…)”<sup>26</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

En consecuencia, y sabiendo que el Estado peruano reconoce a toda persona sus derechos laborales y a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley -o leyes especiales- y para la elevación de su calidad de vida y bienestar general; corresponde, que, en determinadas circunstancias, se precisen, modifiquen o incorporen excepciones al agotamiento de la vía administrativa para acceder a los órganos jurisdiccionales competentes, más aún si dichos casos están vinculados a derechos fundamentales de carácter irrenunciable y de obligatorio cumplimiento.

<sup>23</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/05304-2011-AA.html>

<sup>24</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/El-camino-de-la-Constitucion%CC%81n-para-la-proteccion%CC%83%B3n-eficaz-de-las-personas.pdf>

<sup>25</sup> Véase el siguiente enlace: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/02833-2006-AA.pdf>

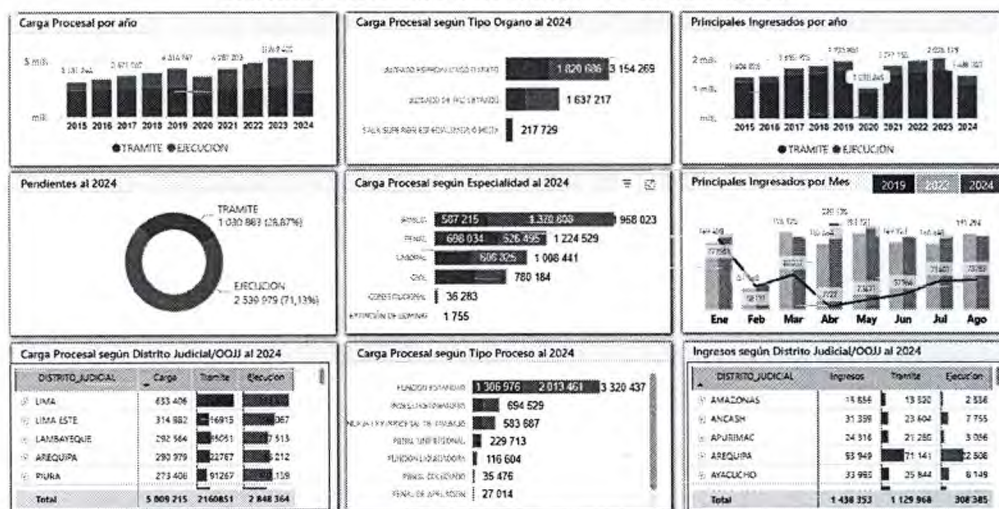
<sup>26</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03191-2012-AA.pdf>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
 conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

## 5. CARGA PROCESAL EN MATERIA DE DERECHOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL.

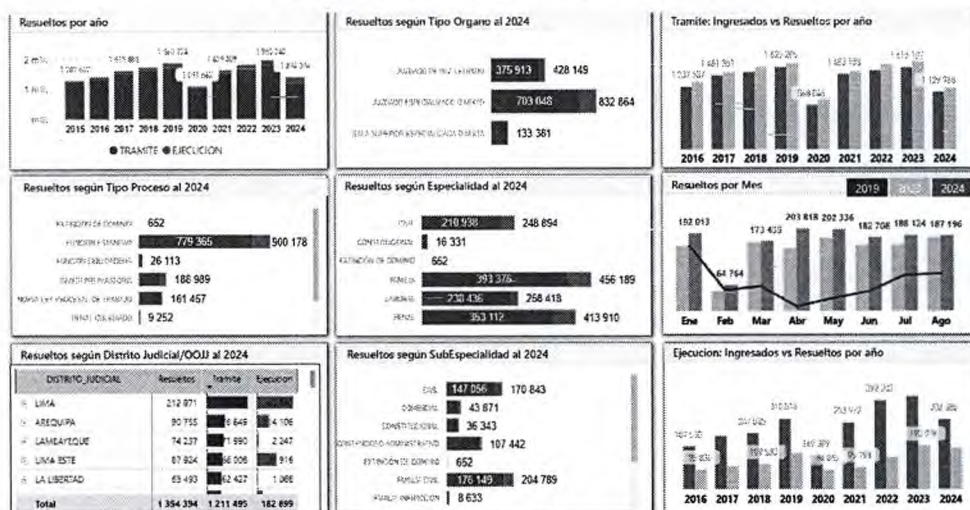
De acuerdo a las estadísticas del Poder Judicial<sup>27</sup>, tenemos que dicha institución, en general, presenta la siguiente carga procesal:

**GRÁFICO N° 01**  
**CARGA PROCESAL: INGRESO DE DEMANDAS<sup>28</sup>**



Fuente: Poder Judicial

**GRÁFICO N° 02**  
**CARGA PROCESAL: CASOS RESUELTOS<sup>29</sup>**



Fuente: Poder Judicial

<sup>27</sup> Véase el siguiente enlace: [https://portalestadistico.pi.gob.pe/app/public/index.php/dashboard\\_inv/1](https://portalestadistico.pi.gob.pe/app/public/index.php/dashboard_inv/1)

<sup>28</sup> Véase el siguiente enlace: [https://portalestadistico.pi.gob.pe/app/public/index.php/dashboard\\_inv/1](https://portalestadistico.pi.gob.pe/app/public/index.php/dashboard_inv/1)

<sup>29</sup> Véase el siguiente enlace: [https://portalestadistico.pi.gob.pe/app/public/index.php/dashboard\\_inv/1](https://portalestadistico.pi.gob.pe/app/public/index.php/dashboard_inv/1)

Al respecto, vemos que, si bien la carga procesal en materia laboral y afines es considerable, no es menos cierto que es menor si la comparamos con los casos que ingresan por materia de familia y penal, respectivamente; además, los expedientes resueltos en dicha materia -laboral, previsional y otros- también muestran resultados importantes; lo cual nos hace reafirmar que la presente iniciativa legal solo fortalecerá de forma efectiva la protección de los derechos laborales y a la seguridad social en nuestro país.

## II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

De acuerdo a lo señalado, la presente ley tiene por objeto modificar la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, a efectos de determinar como causal de excepción al agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida a materia laboral de carácter individual o seguridad social y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa; en concordancia con la normativa vigente y la Constitución Política del Estado.

En tal sentido, en el artículo 2° se modifica el numeral 4) del artículo 19° de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

**CUADRO N° 2**  
**TEXTO PROPUESTO**

| LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO<br>CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br>TEXTO VIGENTE                                                                                                                                                                                                                                                                                           | LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO<br>CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br>TEXTO MODIFICADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>"Artículo 19.- Excepciones al agotamiento de la vía administrativa</p> <p>No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa".</p> | <p>"Artículo 19.- Excepciones al agotamiento de la vía administrativa</p> <p>No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>4. Cuando la pretensión planteada en la demanda <u>esté referida a materia laboral de carácter individual o de seguridad social</u> y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa".</p> |

Elaboración propia

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

Aquí debemos señalar que la legislación vigente ya dispone que dentro de las causales de excepción al agotamiento de la vía administrativa se da cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa; es así que con esta propuesta se amplía dicha excepción a casos vinculados a enfermedad, desempleo, accidentes o enfermedades laborales, embarazo, incapacidad para el trabajo y la muerte, entre otros afines.

De otra parte, respecto a los derechos laborales de carácter individual, tenemos que existe jurisprudencia que va en la línea de lo expresado por la presente iniciativa legal; por ejemplo, en la CAS N° 3941 - 2016 – Pasco<sup>30</sup>, del 25 de enero del 2018, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, estableció que: **“el trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa para interponer la demanda contencioso administrativa laboral en los casos en los que se invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, remuneración total permanente, las bonificaciones, dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera que sea su forma, modalidad y periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento”**<sup>31</sup> (el subrayado y negrita son nuestras); por lo que, teniendo en cuenta este precedente es que se incorpora nuevas situaciones en pos de proteger con mayor eficacia los derechos laborales de los trabajadores peruanos.

Asimismo, esta propuesta complementa y fortalece lo señalado por el artículo 20° de la Ley N° 29497<sup>32</sup>, Nueva Ley Procesal del Trabajo, el cual dispone que *“en el caso de pretensiones referidas a la prestación personal de servicios, de naturaleza laboral o administrativa de derecho público, **no es exigible el***

<sup>30</sup> Véase el siguiente enlace: <https://justiciatv.pi.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/CAS.-3941-2016.pdf>

<sup>31</sup> Véase el siguiente enlace: <https://justiciatv.pi.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/CAS.-3941-2016.pdf>

<sup>32</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.pi.gob.pe/wps/wcm/connect/bf9d4d0043eacd588837db829214c4f0/C.+LEGISLACION+Ley+N%C2%BA+29497+Nueva+Ley+Procesal+del+Trabajo.pdf?MOD=AJPERES>

**agotamiento de la vía administrativa establecida según la legislación general del procedimiento administrativo**, salvo que en el correspondiente régimen se haya establecido un procedimiento previo ante un órgano o tribunal específico, en cuyo caso debe recurrirse ante ellos antes de acudir al proceso contencioso administrativo"<sup>33</sup> (el subrayado y negrita son nuestras).

En consecuencia, y sabiendo que la existencia de la regla del agotamiento de la vía-administrativa podría en algunos casos restringir los derechos al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, como se ha expresado precedentemente; se tiene que estamos ante una norma que permitirá mayor celeridad en la defensa de los derechos laborales de carácter individual y a la seguridad social, lo cual será en beneficio de la población laboral de nuestro país.

## 2.1 MARCO NORMATIVO.

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.

## III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La dación de la presente Ley no colisiona con la Carta Magna, ni contraviene norma alguna en la legislación peruana; puesto que su objeto es modificar la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, a efectos de determinar como causal de excepción al agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida a materia laboral de carácter individual o seguridad social y, haya sido denegada en la primera

<sup>33</sup> Véase el siguiente enlace:  
<https://www.pi.gob.pe/wps/wcm/connect/bf9d4d0043eacd588837db829214c4f0/C.+LEGISLACION+Ley+N%C2%BA+29497+Nueva+Ley+Procesal+del+Trabajo.pdf?MOD=AJPERES>

instancia de la sede administrativa; en concordancia con la normativa vigente y la Constitución Política del Estado.

#### IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta legal está destinada a garantizar el cumplimiento de la Constitución Política del Estado, que en su artículo 1° señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; en su artículo 2°, numeral 15), que toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a ley; en su artículo 10° que 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; en su artículo 22° que el trabajo es un deber y un derecho, siendo base del bienestar social y un medio de realización de la persona; entre otros; por tanto, y entendiendo que estamos ante una *norma* que busca modificar la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, a efectos de determinar como causal de excepción al agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida a materia laboral de carácter individual o seguridad social y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa; en concordancia con la normativa vigente y la Constitución Política del Estado; esta medida no conllevaría *per se* a ocasionar gasto público adicional al Estado.

A continuación, procederemos a la identificación de los sectores que se beneficiarían con la presente iniciativa legal:

**CUADRO N° 3**  
**BENEFICIARIOS DE LA PROPUESTA DE LEY**

| ACTORES               | BENEFICIOS DIRECTOS                                                                                                                                | BENEFICIOS INDIRECTOS                                                                                                                                                     | COSTOS    |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Trabajadores peruanos | Acceder a una tutela judicial efectiva en materia laboral y de seguridad social.                                                                   | Mejorar la protección de los ciudadanos frente a las contingencias que precise la ley -o leyes especiales- y para la elevación de su calidad de vida y bienestar general. | No aplica |
| Poder Judicial        | Fortalecer los principios que regulan el proceso judicial laboral en el país.<br><br>Agilizar los procesos judiciales en materia laboral y afines. | Mejorar la operatividad y reducir la carga procesal en materia laboral y afines.                                                                                          | No aplica |

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

|                |                                                                                                                                                                                         |                                        |           |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|
| Estado Peruano | <p>Evitar la afectación de los derechos fundamentales vinculados a materia laboral y de seguridad social</p> <p>Alcanzar el valor justicia en materia laboral y de seguridad social</p> | Fortalecer la justicia laboral peruana | No aplica |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------|

## V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional<sup>34</sup>:

- Política de Estado N° 05: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

Con este objetivo el Estado busca promover la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; igualmente, pretende promover que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; promover que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos; entre otros.

- Política de Estado N° 10: Reducción de la pobreza.

Con este objetivo el Estado busca promover la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; así como asignar recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los

<sup>34</sup> Véase el siguiente enlace: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; fomentar el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; fomentar el desarrollo institucional; la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; entre otros.

- Política de Estado N° 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Con este objetivo el Estado busca combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; entre otros.

- Política de Estado N° 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

Con este objetivo el Estado busca contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; así como fomentar la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; garantizar la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; entre otros.

- Política de Estado N° 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Con este objetivo el Estado busca incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; asimismo, aspira a establecer en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; mejorar la capacidad de

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; reducir los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; revalorar y fortalecer la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral; entre otros.

- Política de Estado N° 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Con este objetivo el Estado busca enfatizar los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; así como velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control; desterrar la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; promover una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y regular la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.

Finalmente, esta propuesta se vincula con el contenido de la Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR<sup>35</sup>, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, la cual, entre otros, incorpora temas vinculados a: funcionamiento de los órganos y organismos del Estado; lucha contra la pobreza; búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales; mejora en los derechos y condiciones laborales; equiparación de derechos laborales; lucha contra la corrupción; etc.

Lima, octubre de 2024.

<sup>35</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2022). *Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR. RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO POR LA QUE SE APRUEBA LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024*. Véase el siguiente enlace: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2225424-1>