

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en adelante CTSS, el Proyecto de Ley 4730/2022-CR, *Ley que modifica el artículo 19 de la Ley 27584, incorporando una excepción al agotamiento de la vía administrativa*, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, de autoría del congresista Flavio Cruz Mamani.

En la segunda sesión extraordinaria, semipresencial, celebrada el 15 de enero de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4730/2022-CR, que modifica el artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, incorporando una excepción al agotamiento de la vía administrativa. Votaron a favor los señores congresistas Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, presidenta, Isabel CORTEZ AGUIRRE, vicepresidenta, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, secretario, María Grimaneza ACUÑA PERALTA, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Sigrid Tesoro BAZÁN NARRO, Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS, Patricia Rosa CHIRINOS VENEGAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Pasión Neomias DÁVILA ATANACIO, Américo GONZA CASTILLO, Jorge Alberto MORANTE FIGARI, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, Wilson Rusbel QUISPE MAMANI, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA y Héctor José VENTURA ANGEL. No se registraron votos en abstención ni votos en contra.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

El Proyecto de Ley 4730/2022-CR¹ fue presentado el 14 de abril de 2023 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso, siendo decretado a la CTSS el 17 de abril de 2023, en calidad de segunda comisión dictaminadora, siendo la comisión principal la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

2. Contenido del proyecto legislativo

El proyecto legislativo tiene una fórmula legal de dos (2) artículos, con el siguiente contenido:

¹ Ver Proyecto de Ley 4730/2022-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTQwNTM=/pdf>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

El artículo 1 señala como objeto de la Ley la modificación del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, incorporando una causal de excepción de agotamiento de la vía administrativa.

El artículo 2 modifica el artículo 19 de la Ley 27584 con el siguiente texto:

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

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

(...)

5. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento."

Como fundamentos de esta modificación, el autor señala lo siguiente:

"... Sobre la exoneración de la exigencia de falta de agotamiento de la vía administrativa, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente 02833-2006-PA/TC, al señalar que 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 se trata de la afectación de derechos fundamentales, en tales casos, se exime al administrado de cumplir esta obligación. Posteriormente, el III Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 24 de octubre de 2015, se acordó que: "El trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en los que invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento".

Empero, pese a la no exigencia del agotamiento de la vía administrativa referidos o relacionados con el contenido esencial del derecho a la remuneración, el órgano jurisdiccional continúa rechazando o declarando improcedente las demandas, llegando a ventilarse las controversias en la Corte Suprema de Justicia de la República, generando una carga procesal innecesaria en dicha instancia (Casación 19279-2017- HUANCAVELICA),

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

por lo que es conveniente introducir la exoneración de la exigencia del agotamiento de vía administrativa conforme a lo acordado en el III Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional (...) la modificación propuesta permitirá dar mayor celeridad a los procesos contenciosos administrativos, reduciendo los tiempos para los justiciables, y materializar el derecho de acceso a la justicia".

3. Opiniones

3.1. Opiniones solicitadas

- a) Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Mediante Oficio No.1638-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- b) Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Mediante Oficio No.1636-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- c) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas — CONFIEP. Mediante Oficio No.1641-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- d) Poder Judicial. Mediante Oficio No.1637-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- e) Confederación de Trabajadores del Perú - CTP. Mediante Oficio No.1639-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- f) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Mediante Oficio No.1634-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- g) Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP. Mediante Oficio No.1640-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- h) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Mediante Oficio.1635-PL004730-2022-2023-P-CTSS-CR, del 18 de abril de 2023.
- i) Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Mediante OFICIO 0952-2023-2024-CTSS/CR, del 26 de febrero de 2024.

3.2. Opiniones recibidas

a) Ministerio de Economía y Finanzas-MEF

Mediante Oficio 775-2023-EF/10.01², del 03 de mayo de 2023, dicho sector nos remite su opinión técnico legal adjuntando el memorando 0492-2023-EF/42.02 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe 0375-2023-

² Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTczMDI=/pdf>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

EF/42.02, elaborado por la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos, en el que concluyen que *"El Ministerio de Economía y Finanzas no resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 4730/2022-CR"*.

b) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE

Mediante Oficio 1639-2023-MTPE/4³, del 20 de junio de 2023, dicho sector remite su opinión técnico legal adjuntando el Informe 0558-2023-MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en la que concluyen que *"El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 4730/2022-CR"*.

3.3. Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso, y visto el expediente virtual del Proyecto de Ley 4730/2022-CR⁴, se tiene registrada la opinión de veintinueve (29) ciudadanos, de los cuales 27 manifiestan su opinión a favor de la aprobación de la propuesta legislativa bajo análisis. Las opiniones recibidas son de los siguientes ciudadanos: HECTOR PEDRO NUÑEZ FRANCO, CARLOS ENRIQUE JARA ZAVALETA, CARLOS ENRIQUE PONCE ANCHIVILCA, FERNANDO CABANILLAS, LILIANA LETONA, RICHARD OSWALDO PRADO RAMOS, VANESSA VALDIVIA CARHUANAMBO, GUILLERMO RICALES OCHOA, GIL HUMBERTO GÓMEZ VALLEJOS, EDGAR MANUEL PEREZ PIÑAN, RUBEN TEODORO GILIO MAGUIÑA, ROXANA CAMA ANCHIRAYCO, LIZ DANITZA PUELLES RUIZ, EISER WILMER RANGEL CARHUAJULCA, RUBEN ESTEBAN FALCON TENORIO, JOSE ORTEGA GARCÍA, BEATRIZ HORNA ZEVALLOS, KARLA FLORES DIESTRA, HECTOR ABRAHAM CANDIOTTI ESCOBAR, JHONY ALBERTO ARAMBULO SAENZ, NOE TEODORO ELESCANO CHAVEZ, ALEJANDRA LIZETTE BENITES ANTEZANA, REIMER AMERICO CAYLLAHUA AIVAR, LUIS ALBERTO ORDOÑEZ MATEO, NOELIA LIZETH ROJAS LLUEN, LESTER ENRIQUE PARDO APONTE, PERCY QUECAÑO CONDORI, DIANA ELIZABETH VEGA VÁSQUEZ y PAULA JANET CALDERON QUESADA.

³ Ver opinión del MTPE en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTExmiky/pdf>

⁴ Ver expediente virtual PL 4730/2022-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4730>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

3.4. Opiniones recibidas por otras comisiones ordinarias

Se tienen las siguientes opiniones recibidas por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos:

a) Ministerio Público

Mediante Oficio 002455-2023-MP-FN-SEGFIN⁵, del 23 de mayo de 2023, el Ministerio Público remite su opinión institucional señalando que *"el proyecto de ley no tiene relación directa con la competencia del Ministerio Público; por lo que no corresponde emitir la opinión solicitada"*.

b) Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 0376-2023-DP/PAD⁶, del 14 de julio de 2023, dicha entidad remite su opinión institucional FAVORABLE pues consideran que *"es menester recordar que el derecho administrativo, concebido como derecho común de la Administración Pública, en buena parte ha sido delineado por la jurisprudencia de los altos tribunales. Por esta razón, y tratándose de un aspecto eminentemente procesal, en el cual quienes deben juzgar en "última instancia" las pretensiones que se presenten ante el Poder Judicial ya han determinado la regla jurídica antes descrita para la resolución predecible de las mismas, supuestos jurídicos específicos debidamente ponderados, resulta pertinente proceder conforme se propone en el referido proyecto de ley"*.

Esta opinión fue reiterada mediante Oficio 0668-2023-DP/PAD⁷, del 10 de noviembre de 2023.

c) Ministerio de Economía y Finanzas-MEF

Mediante Oficio 1025-2023-EF/10.01⁸, del 26 de mayo de 2023, dicho sector remitió su opinión, adjunta en el Informe 0006-2023-EF/77.01, elaborado por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria, en la que opinión que la propuesta NO ES VIABLE por lo siguiente:

"4.1. No resultaría factible incorporarse una nueva excepción al agotamiento de la vía administrativa, toda vez que, aquella iría en contra el artículo 288° de la Constitución Política del Estado, puesto que, dicha

⁵ Ver opinión del Ministerio Público en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAzMzE2/pdf>

⁶ Ver opinión de la Defensoría del Pueblo en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIxNDA1/pdf>

⁷ Ver opinión REITERATIVA de la Defensoría del Pueblo en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQxOTc1/pdf>

⁸ Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTczMDI=/pdf>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

norma constitucional, requiere que, para impugnar una resolución administrativa en sede judicial, aquella debe causar estado.

4.2. La exposición de motivos no contiene suficientes razones válidas y proporcionales para incorporar una nueva excepción al requisito del agotamiento de la vía administrativa casos en los que la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la remuneración, máxime, cuando su incorporación traerá consigo un mayor incremento de carga procesal, perjudicando los intereses de otros justiciables.

4.3. De incorporarse la excepción de agotamiento de la vía administrativa supondría recortar el derecho irrestricto de defensa del Estado, toda vez que, impediría que los Procuradores Públicos no puedan ejercer un mecanismo de defensa específico consagrada en nuestra legislación procesal, consistente en la excepción procesal de falta de agotamiento de la vía administrativa, consagrado en el inciso 5 del artículo 446° del Texto Único Ordenado del Código Procesal civil, aplicable supletoriamente al proceso contencioso administrativo en virtud a la Cuarta Disposición Final Complementaria del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo 013-2008-JUS".

4. Marco normativo

a) Constitución Política del Perú

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

"3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional"

"Artículo 148.- Acción contencioso-administrativa

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

b) Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Publicado el 7 de diciembre de 2001.

c) Ley 27709, Ley que modifica el artículo 9 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Publicado el 26 de abril de 2002.

d) Ley 28531, Ley que modifica los artículos 9 y 25 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Publicado el 26 de mayo de 2005.

e) Ley 30914, Ley que modifica la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Publicado el 14 de febrero de 2019.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

- f) Decreto Legislativo 1067.- Decreto Legislativo que modifica la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, se varía e incorpora varios artículos a la Ley 27584. Publicado el 28 de junio de 2008.
- g) Decreto Supremo 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo. Publicado el 04 de mayo de 2019.

5. Análisis de la propuesta legislativa

5.1. Cuadro comparativo

A fin de individualizar las pretensiones del proyecto legislativo con la legislación vigente se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente Ley 27584	Texto PL 4730/2022-CR
Artículo 19.- Excepciones al agotamiento de la vía administrativa. - No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: Artículo 19.- Excepciones al agotamiento de la vía administrativa. No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: 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 cumplierse 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 referido al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido	Artículo 19. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: Artículo 19.- Excepciones al agotamiento de la vía administrativa. No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: 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 cumplierse 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 referido al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

denegada en la primera instancia de la sede administrativa.	denegada en la primera instancia de la sede administrativa. 5. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento."
---	---

5.2. Viabilidad y necesidad de la pretensión

Visto el cuadro comparativo del acápite precedente y la exposición de motivos del proyecto legislativo bajo análisis se tiene como pretensión única y principal agregar un nuevo supuesto dentro de las excepciones previstas por nuestra legislación para declarar el agotamiento de la vía administrativa⁹, y así permitir que el accionante o demandante pueda iniciar su proceso ante el órgano jurisdiccional en la vía contencioso-administrativa de forma más célere.

Esta nueva excepción se aplicaría en el caso de que la pretensión verse sobre el contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

De la revisión de la legislación pertinente (Artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; y Artículo 20 del Decreto Supremo 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo) se aprecia que nuestra legislación ha optado por un modelo garantista y accesible, en donde el agotamiento de la vía administrativa resulta cerrado e ineludible sino que se permiten excepciones en la exigencia de que el proceso administrativo cause estado para que recién el accionante proceda a acudir a la vía jurisdiccional.

⁹ Esto es el necesario seguimiento de un procedimiento administrativo ante la entidad pública quejada o demandada conforme a los procedimientos señalados en el TUO de la Ley 27444.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE
LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL
AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

Así entonces, las excepciones permitidas son las siguientes:

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 (esto es, la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa).
2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del Artículo 5 de esta Ley (esto es, la realización de una actuación obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme). 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 cumpliese 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 referido al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

Como se aprecia los tres primeros supuestos están dirigidos a proteger el interés del legitimado y del tercero legitimado para obrar en el momento de la interposición de la demanda ante el órgano jurisdiccional, en el caso que el emplazado (entidad administrativa) no haya cumplido con las salvedades exigidas.

El cuarto supuesto está vinculado a la protección de los derechos fundamentales de la persona, en la dimensión del derecho a la pensión, y que haya sido negada por la entidad administrativa en primera instancia.

Desde la doctrina podemos señalar que *"El derecho a la pensión es un derecho social que consiste en el otorgamiento periódico de una prestación, fundamentalmente económica (dineraria), que tiene por objeto reemplazar a la remuneración que se percibía por el trabajo y cuya finalidad es cubrir las contingencias que se presentan al final de la vida laboral de la persona. El artículo 11 de la constitución de 1993 establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, reservándose la supervisión de su eficaz funcionamiento (...) nuestro*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

*sistema reconoce diversas formas de pensión. En dicho sentido, tenemos pensiones de viudez a favor del cónyuge supérstite; pensiones de orfandad a favor de los hijos del titular fallecido; y las pensiones a favor de los ascendientes cuando el titular del derecho no deja cónyuge supérstite o no ha dejado descendencia, con lo cual resultan favorecidos los padres del titular del derecho que lo sobreviven. En cuanto a su dimensión institucional, el derecho a la pensión se constituye en una de las bases del modelo de Estado social que establece el artículo 43 de la constitución, que se sustenta en el principio de solidaridad"*¹⁰

El contenido de este derecho fue complementado con diversas sentencias del Tribunal Constitucional, como la Sentencia 0050 (y otros acumulados)-2004-AI, que sobre la base del principio-derecho de dignidad de la persona (artículo 1 Constitución Política), la cláusula del Estado social (artículo 43 Constitución Política) y los principios de igualdad y solidaridad estableció que el derecho fundamental a una pensión está conformado por el derecho de acceso a la pensión, el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella y el derecho a una pensión mínima. Asimismo, mediante Sentencia 1417-2005-PA, el TC estableció que forman parte del contenido del derecho a la pensión, además, el libre acceso al sistema de pensiones elegido por el beneficiario y el acceso a las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes. Por último, mediante Sentencia 1776-2004-PA, dicho organismo ha reconocido que el derecho a la libre desafiliación de los sistemas privados para regresar al sistema público de pensiones también forma parte del derecho a la pensión, bajo la modalidad de retorno parcial, es decir en supuestos tasados.

Estando a este supuesto, y concordado con los objetivos de la pretensión del proyecto legislativo bajo estudio de incluir una nueva excepción al agotamiento de la vía administrativa, cuando la demanda planteada directamente al órgano jurisdiccional verse sobre *"contenido esencial del derecho a la remuneración, pago de la remuneración básica, remuneración total, remuneración permanente, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento"*, nuestra comisión considera que esta pretensión guarda coherencia con el resguardo de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 1 de la Constitución Política (dignidad humana que es el principio y base de todos los derechos) dentro de los cuales se incluye el derecho a la remuneración de todo trabajador.

El derecho a la remuneración y sus dimensiones conexas son reconocidas en nuestra Constitución Política en el Artículo 23 *"Nadie está obligado a prestar*

¹⁰ Los derechos fundamentales (2017, PUCP) del exmagistrado del Tribunal Constitucional, César Landa Arroyo. Recuperado en: <https://lpderecho.pe/derecho-pension-alcances-contenido-limites-jurisprudencia/>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento"; y Artículo 24 "El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual".

La calificación como derecho fundamental de la remuneración fue reforzada mediante la sentencia del Tribunal Constitucional STC No. 4922-2007-PA/TC, en la que señaló *"la remuneración, en tanto, derecho fundamental, es la retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, que posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio-derecho a la igualdad y la dignidad, y que al mismo tiempo adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana"*.

Estando a esta interpretación del máximo ente constitucional, nuestra comisión considera que incluir la demanda de este derecho a la remuneración y sus pretensiones conexas (bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento) dentro de las excepciones al agotamiento de la vía administrativa sí resultan VIABLES al ser estas dimensiones objeto de protección constitucional y tener vinculación intrínseca con el derecho a la vida, como lo es también el derecho a la pensión; y su inclusión como excepción dentro del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, no resulta contraria *prima facie* al ordenamiento constitucional, sino que resulta acorde, como hemos visto, al principio-derecho de la dignidad y al derecho a la vida.

Sobre la necesidad de la pretensión, nuestra comisión considera que cabe analizarla siempre en relación con el cumplimiento y prosecución en la efectivización de los derechos fundamentales de la persona.

Por lo señalado, no debe perderse de vista la finalidad de la propia acción contencioso-administrativa desarrollada en el artículo 1 de la Ley 27584, esto es, que el Poder Judicial en estos procesos debe controlar las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y **"la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados"**.

Estando a esta finalidad, la comisión considera que la efectiva tutela de los derechos e intereses señalada en este artículo debe concordarse necesariamente con los derechos fundamentales considerados en el artículo 1, 2, 23 y 24 de la Constitución Política, esto es, para el presente caso, a la tutela del derecho a la remuneración dentro de la actuación del Poder Judicial al tramitar la acción contenciosa-administrativa.

En este sentido, las excepciones al agotamiento de la vía administrativa se constituyen en formas por las que el órgano jurisdiccional tendría que cumplir

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

con la finalidad de dar efectiva tutela a los derechos e intereses del administrado al tramitar la acción contencioso-administrativa.

Sin embargo, como señala el profesor Monroy Gálvez *"Si el legislador hubiera diseñado un ordenamiento fiel a su artículo 1 [Ley 27584], nuestro sistema sería óptimo. Con algunos ajustes, el artículo citado es el reemplazo perfecto al artículo 148 de la Constitución, ni más ni menos (...) Lamentablemente son muchos los artículos de la LPCA [Ley 27584] que, contrario al artículo antes citado, desplazan la importancia esencial de los derechos e intereses del administrado, reemplazándolos por un conjunto de instituciones que reducen su tutela, exigiendo el cumplimiento de formalidades que cuando no retrasan, deforman y eluden su derecho e interés real (...) Nuestro pedido al juez peruano podría provocar una respuesta categórica de este: "Yo solo aplico lo que está en la ley". Sería una decisión casi irrefutable, salvo por el hecho de que, contemporáneamente, el juez sumiso aplicador de la ley es exhibido en el museo universal de los pretextos infames. El deber del juez es resolver las controversias asegurando la vigencia de los valores que sustentan el ordenamiento jurídico donde el sistema legal solo es una parte de aquél".¹¹*

En ese orden de ideas, el citado autor hace observaciones críticas a la naturaleza cerrada del artículo 148 de la Constitución Política que versa sobre la acción contencioso-administrativa y señala que *"Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa"*.

La estructura de este artículo hace que el juez peruano realice -como si fuera un juez de casación con funciones recortadas- un control de legalidad del acto administrativo *"Por esa razón prescribe que el objeto formal de la pretensión es la "resolución administrativa". Este es el fundamento por el que la mayoría de los jueces, con una obediencia que estremece, apenas reciben una demanda escarban -si es que no está en la superficie- hasta encontrar la resolución administrativa o lo que pueda o deba sustituirla. Estamos ante un viejo error garrafal porque el antecedente fáctico o jurídico de una pretensión discutida en el contencioso administrativo es cualquier actuación de la Administración o su ausencia, alegados como instrumentos de afectación del administrado. Dicho de otra manera, **el agravio al derecho o al interés del administrado puede ocurrir de muchas maneras, una de ellas es por medio de una resolución***

¹¹ Monroy Galvez, J. F. (2024). La disyuntiva del juez del contencioso O sigue aplicando literalmente la Ley N.º 27584 o la interpreta creadoramente. En Procuraduría General del Estado (Ed.), Procesos Contenciosos Administrativo I (pp. 19 - 50). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado. Recuperado en: https://aulavirtualcfc.pge.gob.pe/pluginfile.php/53287/mod_book/intro/1_0005_Libro_PROCESOS%20ADMINISTRATIVOS_DOCTRINA%201.pdf

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

administrativa, pero es eso, una de ellas. Atendiendo a lo expresado, la exigencia constitucional de que la resolución administrativa "cause estado" tiene sentido. Lo que esta supone es la existencia de un procedimiento administrativo que discurre por dos grados y que después acaba de manera desfavorable al administrado. Sin embargo, el absurdo en el que incurre la judicatura nacional es considerar que tal exigencia alcanza a cualquier otra situación de afectación a aquel. Una insensatez".

Dado que estamos tratando derechos fundamentales (derecho a la remuneración y conexos) y su tutela jurisdiccional, debemos concordar el Artículo 139 de la Constitución Política que trata sobre los principios y derechos de la función jurisdiccional a fin de darle al referido Artículo 148 el contenido evolutivo indispensable que requiere la concepción de la actividad contencioso-administrativa en sede judicial, esto es que, al momento de decidir el juez aprecie el caso concreto y no decida de forma literal y rechace de forma liminar la demanda si no cumple con el agotamiento de la vía administrativa sino que priorice en dicho caso concreto si hay una afectación al derecho fundamental del demandante o administrado, y de ser este el caso, favorezca la prosecución de la acción contencioso-administrativa aun cuando sea evidente que no se ha agotado la vía administrativa como exige la ley, priorizando el principio-derecho de la dignidad y de los derechos fundamentales.

Cabe señalar que el artículo 1, inciso 3, primer párrafo del TUO de la Ley 27584 (Decreto Supremo 011-2019-JUS) indica el "Principio de favorecimiento del proceso", esto es que el Juez no podrá rechazar definitivamente la demanda en aquellos casos en los que *"por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa"*.

Este principio hace referencia a la vía previa que comprende a la vía administrativa, ergo, el agotamiento de la vía previa es el género, verbi gratia, el conciliación antes de un proceso civil, mientras que el agotamiento de la vía administrativa es la especie, verbi gratia, la interposición de recursos antes recurrir a un contencioso administrativo, de esta manera, de existir incertidumbre, esto es, falta de seguridad o certeza, en este agotamiento por no ser el ordenamiento jurídico claro, se deberá de admitir a trámite la demanda, sustentándose esto en la finalidad del proceso contencioso administrativo consistente en la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Cabe agregar también que, a fin de superar esta situación y de que el proceso contencioso-administrativo cumpla con la finalidad de dar efectiva tutela a los derechos del administrado, mediante Ley 30914, se modificaron diversos artículos de la Ley 27584, a fin de eliminar la intervención del Ministerio Público en los procesos contenciosos administrativos, lo que ha permitido dar mayor celeridad a dichos procesos, pero aún subsisten barreras, como señaló el

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

profesor Monroy Gálvez, y demasiadas formalidades que no logran la tutela efectiva de derechos fundamentales del administrado, especialmente, del trabajador en temas de recurrencia en el pago de remuneraciones y conceptos vinculados.

En igual sentido también se han presentado críticas a la institución jurídica del agotamiento de la vía administrativa, en base a las siguientes conclusiones:

"a. Es posible considerar al agotamiento de la vía administrativa no más que un obstáculo para el desenvolvimiento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y al acceso a la justicia por parte de los administrados.

b. El agotamiento de la vía administrativa es un factor de desaliento para la justiciabilidad, ya que además de no presentar un beneficio tangible a favor del beneficiado, la misma impide que la vía administrativa se nutra de la jurisprudencia judicial.

c. Resulta importante que para que el agotamiento de la vía administrativa sea razonable constitucionalmente, el procedimiento debe ser viable y eficiente, es decir, debe respetar el debido procedimiento regulado por ley, y solo de esa manera el agotamiento de la vía administrativa mantendría su razonabilidad actuando en beneficio del administrado y no lo contrario. No obstante, es común advertir que las instancias administrativas no cumplen cabalmente con el debido procedimiento administrativo.

d. Debe entenderse por idoneidad de la vía administrativa, cuando esta cumpla con ser operativa, vigente y actual. Frente al incumplimiento de ello, la jurisprudencia argentina presenta una alternativa especial al condicionar en su jurisdicción la exigencia del agotamiento de la vía administrativa siempre y cuando esta vía cumpla con ser idónea, caso contrario no será exigible y se le calificará como un "mero ritualismo inútil".

Caso contrario sucede en nuestra legislación, donde se advierte muchas veces que la vía administrativa tiende a no ser idóneo y su existencia llega a ser no más que una carga para los intereses de los administrados.

Todas las críticas señaladas muestran el otro lado de la institución jurídica del agotamiento de la vía administrativa, evidenciando la necesidad de que esta institución evolucione y logre su cometido principal que es lograr un procedimiento que garantice los intereses de los administrados, y, por

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

ende, sus derechos procedimentales, sin llegar a ser una carga que estos deben superar para acceder a la justicia".¹²

Regresando al "Principio de favorecimiento del proceso contencioso-administrativo", ya existen diversas casatorias emitidas por el Poder Judicial que, en casos concretos, han establecido presupuestos no previstos en el artículo 19 de la Ley 27584 en los que no es exigible el agotamiento de la vía administrativa.

Así tenemos la Casación 17897-2015-Ica que indica lo siguiente:

"Las instancias de mérito no han ponderado además, que no es exigible el agotamiento de la vía administrativa, de acuerdo al principio pro actione, que impone a los juzgadores la exigencia de interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo, así como el principio de favor procesum previsto en el artículo 2° numeral 2.3 de la Ley 27584, que establece que en caso que el Juez tenga cualquier duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma".

También podemos citar la Casación laboral 17821-2019-Moquegua que ha establecido como doctrina jurisprudencial, al lado de otro criterio jurisprudencial referido a los trabajadores CAS, lo siguiente:

"Cuando los trabajadores sujetos al régimen de contratación administrativa de servicios formulen reclamaciones relacionadas con la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración se encuentran exonerados de agotar la vía administrativa".

En similar conclusión el décimo considerando de la Casación 4224-2016-Loreto señala:

"... la exoneración del agotamiento de la vía administrativa consiste en la autorización para interponer la demanda sin agotar los recursos que predeterminan la vía administrativa. Lo que no implica que el administrado se encuentre exonerado de iniciar la vía administrativa al plantear la correspondiente petición, pues la exoneración está referida al agotamiento de los medios impugnatorios antes de acudir a la vía jurisdiccional; ello en la medida que resulta necesario que la Administración conserve la oportunidad de emitir pronunciamiento sobre la petición del solicitante, como en el presente caso, en el cual entra en juego el contenido esencial del derecho a la remuneración".

¹² Serrano Gutiérrez, Karol Liseth. Alcances sobre el agotamiento de la vía administrativa. 22 marzo, 2023. Recuperado en: <https://lpderecho.pe/alcances-sobre-el-agotamiento-de-la-via-administrativa/>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

En base a esta última casación, si bien se puede exonerar el agotamiento de la vía administrativa en casos concretos, esta exoneración no implica que el accionante no deba iniciar su acción en la vía administrativa, más en casos donde se vean temas remunerativos o pensionarios.

Esta apreciación jurisprudencial es importante porque guarda concordancia con el sentido del numeral 4 del artículo 19 de la Ley 27584 que otorga la excepción de agotamiento de la vía administrativa *"Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referido al contenido esencial del derecho a la pensión **y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa**"*.

Si bien este supuesto vinculado a un derecho fundamental del administrado resulta en una excepción al agotamiento de la vía administrativa, vemos que está sujeta a una condición previa, que haya un proceso administrativo en curso y que haya una decisión en primera instancia negando la petición del administrado, lo que resulta en un supuesto que busca asegurar que no haya indefensión de Estado ante las pretensiones del administrado.

Dado que hasta los derechos fundamentales no son absolutos, esta previsión que asegura un grado de defensa de los intereses del Estado en los procesos administrativos, al menos en primera instancia, resultan en nuestra consideración ponderados y adecuados, más cuando hay en litigio montos económicos o financieros que podrían incidir en el presupuesto de la entidad demandada.

En 2015, el Poder Judicial en el Tercer Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional, acordó que: *"El trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en los que invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento"*.

Desde el Tribunal Constitucional, también se tiene decisiones que están acordes a dar flexibilidad al proceso de agotamiento de la vía administrativa. Así, a través de la sentencia recaída en el Expediente 02833-2006-PA/TC¹³, señala que 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 se trata de la afectación de derechos

¹³ Recuperado en: <http://repositorio.ucp.edu.pe/items/2b492a0e-4970-4013-88eb-5571ab78d4d4>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

fundamentales. En tales casos, se exime al administrado de cumplir esta obligación.

Sobre los beneficios concretos de esta excepción en el agotamiento de la vía administrativa se puede apreciar en que hay una lógica reducción en los tiempos del proceso administrativo, el cual acaba y concluye en la primera instancia denegatoria del derecho del administrado dándole la opción y facultad de iniciar la demanda contenciosa-administrativa ante el órgano jurisdiccional.

Por lo expuesto, y estando a estas decisiones que han construido diferentes supuestos en los cuales se produce la excepción al agotamiento de la vía administrativa, algunas previstas en la ley, otras previstas en la jurisprudencia, en base al principio de favorecimiento del proceso, nuestra comisión considera que la pretensión de proyecto legislativo resulta necesaria pues está acorde a las decisiones jurisprudenciales citadas, críticas doctrinales y guardan coherencia con el principio de favorecimiento del proceso del Artículo 1, inciso 3, primer párrafo del TUO de la Ley 27584, y del numeral 3 del Artículo 139 de la Constitución Política, así como busca tutelar el derecho a la remuneración consagrado en el artículo 23 y 24 del texto constitucional, basados en el principio-derecho de la dignidad humana del Artículo 1 de la referida Constitución Política.

5.3. Opinión del Ministerio de Economía y Finanzas y su discordancia con la finalidad de la acción contenciosa-administrativa y tutela efectiva de los derechos del accionante

Establecido en el acápite anterior que la pretensión del proyecto bajo estudio resulta viable y de necesidad legislativa cabe agregar que, la pretensión bajo análisis cuenta con la opinión favorable de la Defensoría del Pueblo la cual, mediante los Oficio 0376-2023-DP/PAD y Oficio 0668-2023-DP/PAD, del 14 de julio de 2023 y 10 de noviembre de 2023, respectivamente, señalando que el derecho administrativo, dentro del cual se desarrolla el procedimiento administrativo y la consecuente acción contenciosa-administrativa, en buena parte *"ha sido delineado por la jurisprudencia de los altos tribunales"*.

En este sentido, la opinión de dicha entidad concuerda con el sentido de la jurisprudencia de las casaciones del Poder Judicial y TC vistas en el acápite anterior que han delineado un punto de acción en la tramitación de las pretensiones que involucren el derecho a la remuneración y sus dimensiones conexas.

Sin embargo, mediante Oficio 1025-2023-EF/10.01, del 26 de mayo de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de un informe elaborado por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria, remite sus observaciones señalando que la propuesta *"iría en contra el artículo 148° de la Constitución Política del Estado, puesto que, dicha norma constitucional,*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

requiere que, para impugnar una resolución administrativa en sede judicial, aquella debe causar estado". Asimismo, señala que "su incorporación traerá consigo un mayor incremento de carga procesal, perjudicando los intereses de otros justiciables" y "de incorporarse la excepción de agotamiento de la vía administrativa supondría recortar el derecho irrestricto de defensa del Estado, toda vez que, impediría que los Procuradores Públicos no puedan ejercer un mecanismo de defensa específico consagrada en nuestra legislación procesal".

Al respecto, nuestra comisión considera que estos argumentos no resultan concordantes pues, como se ha analizado en el acápite 5.2 del presente dictamen, la doctrina y la jurisprudencia ha señalado que en la tramitación de la acción contenciosa-administrativa (Artículo 148 Constitución Política) debe privilegiarse los derechos del administrado para la efectiva tutela jurisdiccional, conforme lo señala el artículo 139 de la Constitución Política, y el artículo 1 del TUO de la Ley 27584, esto es, ***"La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 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"***.

A consideración de nuestra comisión este es el sentido que debe darse al referido artículo 148 de la Constitución Política, considerando además que estamos ante la tramitación de demandas que conllevan la discusión de derechos fundamentales como, el derecho a la pensión o el derecho a la remuneración del trabajador.

Si bien el artículo 148 señala que, para impugnar una resolución administrativa en sede judicial, aquella "debe causar estado", debe también considerarse que la necesidad en agotar la vía administrativa TIENE EXCEPCIONES LEGALES en nuestra legislación, a las que se están sumando excepciones producto de las diversas casaciones que hemos visto en el acápite anterior. Por ello, la comisión considera que este argumento del MEF no resulta suficiente para desechar la pretensión del proyecto legislativo bajo estudio.

Respecto a que se estaría dejando en estado de indefensión al Estado al proponer nuevas excepciones al agotamiento de la vía administrativa, debemos señalar que este argumento no es sostenible dado que la pretensión no está promoviendo que el juez tengan una decisión de fondo favorable a la acción planteada por el accionante o administrado, sino que el trámite del proceso administrativo resulte de mayor celeridad en los plazos para beneficio de la parte débil de la relación laboral, en este caso del trabajador.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

El Estado no pierde su capacidad de defensa pues esta la seguirá haciendo valer durante todo el proceso contencioso-administrativo, sin recurrir a medidas dilatorias como es la exigencia del agotamiento de la vía administrativa.

Cabe recordar que estamos ante la exigencia de pretensiones que contienen derechos fundamentales de la persona, que son de exigencia plena y son irrenunciables.

Respecto al argumento de que la incorporación de una nueva excepción al agotamiento de la vía administrativa traerá consigo un mayor incremento de carga procesal, perjudicando los intereses de otros justiciables, debe considerarse que estamos priorizando la efectiva tutela jurisdiccional de un derecho fundamental de la persona (derecho a la remuneración) que resulta un bien superior al estado o situación de carga procesal que pudiera tener el Poder Judicial. ningún derecho de la persona puede estar supeditado a eventos externos como pretende argumentar el MEF en la opinión remitida.

6. Análisis sobre el efecto de la norma en la legislación nacional

La norma propuesta no contraviene el marco constitucional ni legal, por cuanto, está acorde a dar efectiva tutela jurisdiccional a los derechos fundamentales (derecho a la remuneración y conexos), en concordancia con el Artículo 139 de la Constitución Política, así como con el Artículo 1, inciso 3, primer párrafo del TUO de la Ley 27584 (Decreto Supremo 011-2019-JUS) sobre "Principio de favorecimiento del proceso", esto es que el Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que "por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa".

Asimismo, la norma propuesta está en concordancia con los criterios señalados en diversas decisiones jurisdiccionales del Poder Judicial (Casación 17897-2015-Ica, Casación laboral 17821-2019-Moquegua, Casación 4224-2016-Loreto) y del Tercer Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional, así como también del Tribunal Constitucional (Expediente 02833-2006-PA/TC).

7. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 4730/2022-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE
LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL
AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 27584, LEY QUE
REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL AGOTAMIENTO DE LA VÍA
ADMINISTRATIVA.**

**Artículo único. Modificación del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula
el proceso contencioso administrativo**

Se modifica el artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso
administrativo, con el siguiente texto:

"Artículo 19. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa

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

[...]

5. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al
derecho a la remuneración, ya sea que se peticione el pago de la
remuneración básica, remuneración total, remuneración permanente,
las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los
estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los
beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad,
periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento, y que haya sido
denegada en la primera instancia de la sede administrativa."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de sesenta días calendario
contados desde su vigencia, adecúa el Decreto Supremo 011-2019-JUS, Texto
Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, a lo
dispuesto en la presente ley.



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Evaristo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/01/2025 12:55:39-0500

Se cuenta.

Sala de comisión.

Lima, 15 de enero del 2025.



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2025 10:44:55-0500

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN

JUAN BARTOLOMÉ BURGOS OLIVEROS



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2025 18:03:51-0500

Presidenta

Secretario

Página 20 de 23



Firmado digitalmente por:
ACUNA PERALTA Ivania
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2025 14:44:58-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/01/2025 14:10:09-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/01/2025 10:45:10-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
 4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE
 LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO
 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
 INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL
 AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.



Firmado digitalmente por:
 AGÜERO GUTIERREZ Maria
 Antonieta FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 17/01/2025 15:33:27-0500



Firmado digitalmente por:
 VENTURA ANGEL Hector Jose
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 22/01/2025 13:02:03-0500



Firmado digitalmente por:
 DAVILA ATANACIO Pasion
 Neomias FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/01/2025 15:59:09-0500



Firmado digitalmente por:
 ALVA ROJAS Carlos Enrique
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 22/01/2025 15:10:23-0500



Firmado digitalmente por:
 MORANTE FIGARI Jorge
 Alberto FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 22/01/2025 15:23:14-0500



Firmado digitalmente por:
 QUITO SARMIENTO Bernardo
 Jaime FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 21/01/2025 14:56:17-0500



Firmado digitalmente por:
 COAYLA JUAREZ Jorge
 Samuel FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/01/2025 12:19:23-0500



Firmado digitalmente por:
 GONZA CASTILLO Américo
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/01/2025 17:03:57-0500



Firmado digitalmente por:
 CHIRINOS VENEGAS Patricia
 Rosa FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/01/2025 12:07:50-0500



Firmado digitalmente por:
 QUIROZ BARBOZA Segundo
 Teodomiro FAU 20161749126 soft
 Motivo: En señal de
 conformidad
 Fecha: 21/01/2025 09:51:43-0500



Firmado digitalmente por:
 QUISPE MAMANI Wilson
 Rusbel FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 21/01/2025 14:28:09-0500



Firmado digitalmente por:
 RAMIREZ GARCIA Tania
 Estefany FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 22/01/2025 12:43:50-0500



Firmado digitalmente por:
 CASTILLO RIVAS Eduardo
 Enrique FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/01/2025 10:34:47-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE
LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL
AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4730/2022-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE
LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
INCORPORANDO UNA EXCEPCIÓN AL
AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.