



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el Proyecto de Ley 9415/2024-CR, Ley que modifica la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, a efectos de determinar cómo 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, presentado por la congresista Edhit Julón Irigoín.

En la décima primera sesión ordinaria, celebrada el 3 de marzo de 2026, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen favorable recaído en el Proyecto de Ley 9415/2024-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, para exceptuar el agotamiento de la vía administrativa a la pretensión del trabajador en materia laboral de carácter individual o sobre el derecho a la seguridad social. Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Sigrid Tesoro BAZÁN NARRO, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO y Germán Adolfo TACURI VALDIVIA. Se registró el voto en abstención de los señores congresistas Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS y Cruz María ZETA CHUNGA. No se registró votos en contra.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

1.1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

El Proyecto de Ley 9415/2024-CR (el proyecto legislativo) ingresó al Área de Trámite Documentario el 5 de noviembre del 2024. Fue enviado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) como segunda comisión dictaminadora, por

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

acuerdo del Consejo Directivo adoptado el 10 de marzo del 2025, comunicado mediante Oficio 218-2024-2025-ADP-C/CR el 11 de marzo del 2025, siendo primera dictaminadora la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

1.1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El envío del proyecto legislativo cumple los requisitos generales y específicos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, por cuya razón superó satisfactoriamente la segunda calificación efectuada por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, procediéndose al estudio y correspondiente dictamen.

1.1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, instaurado en el año 2002, tuvo como propósito definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, para ello se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado.

El proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con el segundo objetivo **Equidad y Justicia Social** y las Políticas de Estado 10. **Reducción de la pobreza**; 11. **Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**; 13. **Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social**; y 14. **Acceso al empleo pleno, digno y productivo**.

1.2 Antecedentes parlamentarios

Revisado el Sistema de Proyectos de Ley publicado en el Portal Institucional del Congreso de la República se tiene el siguiente resultado.

1.2.1 Período parlamentario 2016-2021

En el Período Parlamentario 2016-2021 no se presentaron proyectos de ley con similar o igual materia.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.2.2 Período Parlamentario 2021-2026

Hasta la fecha de emisión del presente dictamen se ha encontrado un antecedente que guarda relación directa con el proyecto legislativo materia de dictamen. Se trata del Proyecto de Ley 4730/2022-CR, Ley que propone modificar el artículo 19 de la Ley 27584, incorporando una excepción al agotamiento de la vía administrativa.

Fue enviado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) en calidad de segunda Comisión dictaminadora y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CJDH) como primera dictaminadora.

El dictamen de la CJDH fue aprobado por mayoría en la décima primera sesión ordinaria y presentado al Área de Trámite Documentario el 5 de enero del 2024. La CTSS aprobó por unanimidad su dictamen, en la segunda sesión extraordinaria celebrada el 15 de enero del 2025, siendo presentado el 22 de enero del 2025.

Con fecha 10 de marzo del 2025 el Consejo Directivo tomó conocimiento de los dictámenes y los incluyó en el Orden Día.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El texto normativo del Proyecto de Ley 9415/2024-CR consta de 2 artículos.

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 cómo 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.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

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:

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 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 referida a materia laboral de carácter individual o de seguridad social** y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa."

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.

Artículo 10, reconoce la seguridad social como un derecho humano fundamental.

Artículo 148. Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa administrativa.

- Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 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.
- 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.
- Ley 30914, Ley que modifica la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Publicado el 14 de febrero de 2019.
- Decreto Legislativo 1067, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, varia e incorpora varios artículos a la Ley 27584.
- Decreto Supremo 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo). Publicado el 04 de mayo de 2019
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 020-2012-PI/TC.
- III Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional, salas de derecho constitucional y social permanente y transitorias

4. OPINIONES E INFORMACIÓN

4.1 Solicitudes de opinión

La Comisión emitió dictamen recomendando la aprobación del Proyecto de Ley 4730/2022-CR mediante el cual se propone la modificación del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

Para ello solicitó la opinión institucional a las organizaciones representativas de los trabajadores como la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP PERÚ), Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Central de Trabajadores del Perú (CTP); a entidades de la administración estatal como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Justicia y Derechos

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Humanos, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR); asimismo, a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.

Estas opiniones cuyo fundamento jurídico se ha meritado para emitir el presente dictamen otorgan razones que justifican la modificación del referido artículo 19 de la Ley 27584, respecto a exceptuar del agotamiento de la vía administrativa las pretensiones que versen sobre derechos fundamentales.

4.2 Opiniones recibidas

Con relación a las opiniones recibidas la CTSS incorpora al presente dictamen la opinión institucional del Ministerio de Justicia remitida mediante Oficio 0825-2025-JUS/SG del 28 de febrero del 2025 a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.¹ Habiendo sido remitida al Congreso de la República forma parte del Expediente del Proyecto de Ley 9415/2024-CR y merece ser considerada por ambas comisiones dictaminadoras.

Dicha opinión consta en el Informe Legal 130-2025-JUS/DGDNCR cuya conclusión señala que:

El "Proyecto de Ley 9415/2024-CR, Ley que modifica el proceso contencioso administrativo, a efectos de determinar cómo 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" es viable con la observación referida a que el sustento de la Exposición de Motivos desarrolle los alcances del Pleno Jurisdiccional referido en el presente Informe Legal.

¹ Véase el texto del oficio en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjYxNDgx/pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO LEGISLATIVO

El proyecto legislativo propone modificar 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

5. 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.

5.1 EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LABORAL. Excepciones para el agotamiento de la vía administrativa

El artículo 148 de la Constitución Política del Perú establece:

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

El legislador constitucional instauró la acción contencioso administrativa como mecanismo a favor de los administrados para cuestionar ante el órgano jurisdiccional las resoluciones administrativas que causan estado.

Sobre este tipo de resoluciones, la Tercera Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, en la Casación 13482-2015, estableció:

En ese sentido, queda claro que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y, que al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Asimismo, la misma Sala Constitucional y Social considera que en la doctrina se ha señalado que "[...] el acto administrativo que 'causa estado' es aquel que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la administración, constituye la manifestación final de la acción administrativa frente a la cual no es posible la interposición de otro recurso impugnativo, debiendo entenderse que ello ocurre cuando se ha llegado al funcionario superior con competencia para decidir en definitiva sobre el acto impugnado, por lo que únicamente podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial"

Lograr el pronunciamiento de la última y definitiva instancia de la administración estatal configura en esencia el agotamiento de la vía administrativa o también denominada vía previa, exigible como valla de entrada en nuestro ordenamiento jurídico para varios tipos de acciones que serán tramitadas ante el órgano jurisdiccional, destacando los procesos constitucionales y la acción contencioso administrativa.

Respecto al proceso de amparo el Tribunal Constitucional señaló la necesidad de agotar la vía administrativa por las razones siguientes:

3. Así, en amplia jurisprudencia, se reitera el fundamento 1 de la sentencia emitida en el Expediente 00895-2001-AA/TC, en el que se señala lo siguiente «[l]a exigencia de agotarse la vía administrativa antes de acudir al amparo constitucional se fundamenta en la necesidad de brindar a la Administración la posibilidad de revisar sus propios actos, a efectos de posibilitar que el administrado, antes de acudir a la sede jurisdiccional, pueda en esa vía solucionar, de ser el caso, la lesión de sus derechos e intereses legítimos». En tal sentido, la exigencia del agotamiento de la vía previa tiene por objeto preservar el carácter subsidiario del proceso de amparo al evitar que el acceso a la justicia constitucional se produzca sin dar oportunidad a la Administración pública de remediar la vulneración constitucional que ulteriormente se invoca en el proceso de amparo.

4. El mencionado criterio es aplicable mutatis mutandis a las relaciones entre privados, siempre y cuando, a nivel de su organización interna hayan regulado mecanismos de impugnación a los efectos de que sus decisiones puedan ser revisadas por instancias adicionales.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Sobre la acción contencioso administrativa, materia de estudio en el presente dictamen, el artículo 19 de la Ley 27584, Ley que Regula el Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone en forma expresa que se debe cumplir, como requisito previo para interponer la demanda, agotar la vía administrativa siguiendo las reglas establecidas en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General o por las normas especiales. Dichas reglas constan en el artículo 228 de la citada Ley 27444, en los siguientes términos:

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
- b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica;
- c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el artículo 218; o
- d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214; o
- e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos.

En materia previsional dicha exigencia no es absoluta o rígida, sino admite cierta flexibilización que se expresa mediante la exoneración frente a pretensiones debidamente listadas por el legislador democrático.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Revisado el texto del artículo 20 correspondiente al Texto único Ordenado de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo,^{2 3} que recoge la modificación efectuada mediante el Decreto Legislativo 1067,⁴ se advierte las siguientes materias o pretensiones beneficiadas con exoneración:

Artículo 20. 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 13.
2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del artículo 5. 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 al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

La pretensión contemplada en el numeral 4 del precitado artículo 20 referida al contenido esencial del derecho a la pensión fue incorporada por el Decreto Legislativo 1067 publicado el sábado 28 de junio del 2008, el cual modificó la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.

A partir de esta modificación, ante la denegatoria en primera instancia de la petición sobre materias relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión los peticionantes tienen expedito el derecho para interponer demanda en la vía contencioso administrativa sin necesidad de interponer los recursos impugnatorios previstos en las normas vigentes ni esperar el pronunciamiento final de la administración estatal.

² El Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, fue aprobado mediante Decreto Supremo 011-2019-JUS.

³ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#!/detalle norma/H1234787>

⁴ Véase el texto del Decreto Legislativo 1067 en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#!/detalle norma/H967709>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

El proyecto legislativo propone modificar esta norma conforme se ha precisado y se desarrolla a continuación.

5.2 LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LABORAL

5.2.1 PRONUNCIAMIENTO EN EL DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 4730/2022-CR

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social en su segunda sesión extraordinaria celebrada el 15 de enero del 2025, aprobó por UNANIMIDAD el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4730/2022-CR⁵ recomendando la aprobación con texto sustitutorio que propone la Ley modificatoria del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo para ampliar excepciones al agotamiento de la vía administrativa, mediante la incorporación del numeral 5 con el siguiente texto:

5. Cuando la pretensión planteada en la demanda este 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.

En la exposición de motivos del referido dictamen se citan diversas ejecutorias supremas cuya parte considerativa, así como sus respectivos fallos, otorgan amplio fundamento al pronunciamiento emitido por nuestra comisión.

A continuación se citan las más relevantes porque su contenido dogmático guarda relación directa con la materia propuesta por el proyecto legislativo comprendido en el presente dictamen.

⁵ Véase el contenido del dictamen en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjUyMzg4/pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

[...] la Casación 17897-2015-Ica 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 esta 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"

El Proyecto de Ley 4730/2022-CR, que también cuenta con dictamen favorable emitido por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos⁶ tal como se ha señalado en los antecedentes parlamentarios *supra*, fue incorporado al Orden del Día por acuerdo del Consejo Directivo adoptado en la sesión del 10 de marzo del 2025,⁷ esperando ser incorporado a la agenda del Pleno del Congreso.

⁶ Véase el contenido del dictamen en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU1OTk0/pdf>

⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/2021/4730>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

5.2.2 ANÁLISIS TÉCNICO DEL PROYECTO LEGISLATIVO 9415/2024-CR

Hemos señalado que el proyecto legislativo 9415/2024-CR propone modificar el artículo 4 del artículo 19 de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, para exceptuar el agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión reclamada comprenda materia laboral de carácter individual o se refiera al derecho a la seguridad social.

Sobre las materias previstas en los numerales 1 a 3 del precitado artículo exoneradas por el legislador democrático del agotamiento de la vía administrativa, no existe necesidad de emitir mayor argumentación dado que se está respetando su texto sin modificación alguna, en todo caso, respecto al fundamento que sostiene su pertinencia, incluida la pretensión del numeral 4, basta remitirnos a la contenido en el dictamen del Proyecto de Ley 4730/2022-CR⁸ y a las ejecutorias supremas antes glosadas.

A esta hora corresponde determinar si las nuevas pretensiones que ofrece el proyecto legislativo materia de dictamen deben o no ser recibidas en el texto del numeral 4, artículo 19, de la Ley 27584 incorporado por el Decreto Legislativo 1067.

Debemos partir señalando que, durante el estudio realizado, la CTSS ha logrado identificar con certeza que la norma propuesta tiene como fundamento teleológico general los argumentos y el propio contenido del Acuerdo Plenario adoptado en el III Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional,⁹ llevado a cabo el 22 y 30 de junio del 2015 por las salas de derecho constitucional y social permanente y transitorias.

Particularmente, los argumentos que constan en el numeral 2.4 tema II del acta respectiva, como se aprecia a continuación:

El proceso contencioso administrativo se encuentra predeterminado en el artículo 148° de la Constitución, lo cual indica su especial trascendencia en nuestro sistema jurídico. Es un proceso que

⁸ ...

⁹ Véase el acta en:

https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/III%20PLENO%20JURISDICCIONAL%20SUPREMO%20EN%20MATERIA%20LABORAL%20Y%20PREVISIONAL_LALEY.pdf

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

permite el control de poderes, base de nuestro sistema democrático. En este caso específico se trata del control del Poder Judicial sobre la Administración.

El referido control no es abstracto, sino que está referido, entre otros aspectos, a la eficiencia de la Administración en la tutela de los derechos de los administrados. En tal sentido, las razones para exonerar a un trabajador del agotamiento de la vía administrativa deben estar relacionadas directamente con la tutela de dichos derechos.

Son dos las razones esenciales que justificarían que este Pleno Jurisdiccional conceda la exoneración que se discute. Por un lado, el rango constitucional del derecho que se discute, por otro lado, la urgencia de su tutela. En otras palabras, las mismas características de la tutela procesal urgente, que se manifiestan en los procesos constitucionales y en las medidas cautelares, son aquellas que este Pleno considera esenciales para conceder a un trabajador la exoneración del agotamiento de la vía administrativa. En ese orden de ideas, el Pleno Jurisdiccional armoniza dos fines esenciales del proceso, por un lado el acceso efectivo de los ciudadanos al sistema de justicia, y por otro, la tutela efectiva de los derechos, en este caso por razones de trascendencia y urgencia.

Los magistrados de las salas de derecho constitucional y social de la Corte Suprema luego de la deliberación jurídica establecieron dos criterios o parámetros en torno a los cuales debe evaluarse la exoneración del agotamiento de la vía administrativa: i) el rango constitucional del derecho que se reclama y, ii) la necesidad urgente de recibir tutela jurisdiccional.

La CTSS considera que a la luz de dichos criterios o parámetros -cuya pertinencia comparte plenamente-, se analizarán las materias cuya incorporación propone el proyecto legislativo.

a) Materia laboral de carácter individual

La materia laboral de carácter individual es aquella que nace de la relación entre el trabajador y su empleador, que consta en un instrumento o contrato individual el cual genera derechos fundamentales laborales de la misma naturaleza.

Los datos objetivos detallados a continuación muestran que tales derechos han merecido amplio tratamiento y desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la que fue compilada y ordenada por el Centro de Estudios

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Constitucionales en el trabajo titulado *Jurisprudencia y Doctrina laboral*,¹⁰ que reúne los temas tratados en el Primer Seminario denominado *Temas de Derecho Laboral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*.

Entre los principales derechos fundamentales laborales de carácter individual, tratados por la jurisprudencia constitucional, podemos señalar los consignados en el siguiente resumen temático:

Derechos fundamentales laborales de carácter individual

1.1 Libertad de Trabajo

- Definición

EXP. 0008-2003-AI/TC, Fund. 26 y EXP. 0661-04-AA/TC, Sentencia.

1.2 Derecho al Trabajo

- Definición e importancia del trabajo

EXP. 0008-2005-AI/TC, Fund. 18

- Contenido del derecho al trabajo

EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 12.

1.3 Derecho a la igualdad y no discriminación en el trabajo

- El principio de igualdad de oportunidades sin discriminación

EXP. 0008-2005-PI/TC, Fund. 23 y EXP. 2510-2002-AA/TC, Sentencia.

Discriminación por edad.

EXP. 01875-2006-AA/TC, Fund. 25 y EXP. 01875-2006-PA/TC, Sentencia.

- Discriminación por afiliación sindical

EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 11.

- Discriminación por embarazo

EXP. 0666-2004-AA/TC, Sentencia.

- Discriminación por discapacidad

EXP. 0217-2004-AA/TC, Sentencia

- Discriminación por razones religiosas

EXP. 0895-2001-AA/TC, Fund. 8 y EXP. 0895-2001-AA/TC, Sentencia

1.4 Los derechos laborales inespecíficos

- Dignidad laboral

EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 7; EXP. 2129-2006-AA/TC, Fund. 7; EXP. 2129-2006-PA/TC

¹⁰ Véase: https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris_doctrina_constlaboral.pdf

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSión DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

- Libre desarrollo de la personalidad.
EXP. 2868-2004-AA/TC, Fund. 14 y EXP. 2868-2004-AA/TC, Sentencia
- Libertad de conciencia
EXP. 0895-2001-AA/TC, Fund. 6.
- Secreto de las comunicaciones.
EXP. 1058-2004-AA/TC, Fund. 18 y 19
- Presunción de inocencia
EXP. 1729-2003-AA/TC, Fund. 4 y EXP. 1729-2003-AA/TC, Sentencia.

1.5 Jornada de Trabajo

- Parámetros constitucionales de la jornada de trabajo
EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 15.
- Jornada de trabajo según la actividad laboral realizada
EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 16.
- Carácter imperativo del derecho a la jornada de 8 horas diarias
EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 38.
- Modificación de la jornada de trabajo
EXP. 4169-2004-AA/TC, Fund. 6.
- Razonabilidad y proporcionalidad de las jornadas atípicas
EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 17.
- Razonabilidad y proporcionalidad de las jornadas atípicas frente al derecho del descanso y del disfrute del tiempo libre
EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 20.
- Trato desigual en el establecimiento de la jornada.
EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 42 y EXP. 4635-2004-AA/TC, Sentencia.
- Test de protección de la jornada laboral minera
EXP. 4635-2004-AA/TC, Resolución de aclaración y voto singular.

1.6 Remuneración

- Todo trabajo debe ser remunerado
EXP. 2382-2003-AA/TC, Sentencia
- Intangibilidad de las remuneraciones
EXP. 4188- 2004-AA/TC, Sentencia

1.7 Protección contra el despido

- Despido incausado (o arbitrario)
EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 12
EXP. 3275-2003-AA/TC, Fund. 3, 4 y 5; EXP. 1124-2001-AA/TC, Sentencia y EXP. 1124-2001-AA/TC Resolución de aclaración
- Despido fraudulento

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

EXP. 0976-2001-AA/TC, Sentencia y EXP. 2158-2006-PA/TC, Sentencia

- Despido nulo

EXP. 0976-2001-AA/Fund. 15

- Despido por falta grave

EXP. 3388-2004-AA/TC, Fund. 6 y EXP. 1058-2004-AA/TC, Sentencia

- Despido masivo

EXP. 3311-2005-AA/TC, Fund. 16

Elaboración. Propia

Fuente. Jurisprudencia y Doctrina Laboral, Tribunal Constitucional

Las sentencias recaídas en los expedientes antes listados refuerzan el rango constitucional conferido a los derechos discutidos y la urgencia o necesidad de pronta tutela, aspectos que justifican con solvencia la necesidad de habilitar al trabajador para que pueda recurrir al órgano jurisdiccional luego de producida la sola denegatoria por las entidades de la administración estatal.

Debemos agregar a lo señalado que el ejercicio de los derechos fundamentales y su exigencia no deben admitir barreras de ninguna índole. Su imperio es suficiente para desestimar los argumentos que han sostenido hasta la fecha la obligación impuesta al trabajador de interponer los recursos impugnatorios y esperar el pronunciamiento definitivo en sede administrativa antes de demandar tutela jurisdiccional, ello a pesar que deber del Estado garantizar en forma irrestricta su ejercicio cumpliendo el macro principio contenido en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que la defensa de la persona y de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y de Estado.

b) La seguridad social

La seguridad social se encuentra prevista en el artículo 10 del Capítulo II, de los derechos sociales y económicos el cual forma parte del Título De la persona y la sociedad.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente 01146-2021-AA/TC Lima,¹¹ señala que la diferencia tradicional entre derechos de eficacia inmediata -*derechos civiles y políticos*- y derechos de eficacia mediata -*derechos sociales*- está superada, **siendo estos últimos derechos fundamentales** que se encuentran regulados en la parte primera de la Constitución como obligación prioritaria del Estado y, en tal sentido, materializan los derechos de libertad e igualdad social que no podrían garantizarse sin que lo sean aquellos. Los términos de la sentencia son los siguientes:

§. El carácter de los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales y su efectiva realización en el marco del Estado social y democrático de derecho

4. La Constitución Política de 1993 recoge en el capítulo II del Título I (De la Persona y de la Sociedad) la regulación respecto de los derechos sociales y económicos. Al respecto, este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha reconocido y garantizado la condición de los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales. En este sentido, ha sostenido que los derechos fundamentales sociales no constituyen meras normas programáticas de eficacia mediata, como tradicionalmente se había señalado para diferenciarlos de los denominados derechos civiles y políticos de eficacia inmediata, pues justamente su mínima satisfacción representa una garantía indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. Sin educación, salud y calidad de vida digna en general, mal podría hablarse de libertad e igualdad social, lo que hace que tanto el legislador como la administración de justicia deban pensar en su reconocimiento en forma conjunta e interdependiente (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 02016-2004-AA/TC, fundamento 10).

[...]

6. Lo señalado cobra sentido si se concibe que los derechos sociales se encuentran, en primera instancia, dentro de la obligación del Estado de proveer los recursos necesarios que hagan posible el efectivo ejercicio del principio-derecho a la dignidad de la persona (artículo 1 de la Constitución) y la satisfacción de sus necesidades humanas básicas encaminadas a su pleno bienestar (artículo 2, inciso 1 de la Constitución), esto a través de acciones concretas y permanentes del Estado y atendiendo a la sujeción de plazos razonables.

Para el máximo órgano de control constitucional, la seguridad social es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas basado en la prevención del

¹¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01146-2021-AA.pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

riesgo y en la redistribución de recursos con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la sociedad.¹²

Ha sido reconocido en forma expresa como un derecho humano fundamental. Es el derecho de la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones a ciertos problemas preestablecidos, permitiéndole obtener una existencia en armonía con su naturaleza dado que la defensa de la persona y de su dignidad es el fin supremo de la sociedad y del Estado. La seguridad social está determinada por: (i) las disposiciones legales que establecen las condiciones de pertenencia a un determinado régimen de seguridad social; (ii) las disposiciones legales que establecen las condiciones para la obtención de un derecho subjetivo a una determinada prestación; y (iii) el principio de solidaridad.¹³

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el expediente del caso *Muelle Flores vs. Perú*¹⁴ estableció en el Fundamento 197 que la pensión, y en general la seguridad social, constituyen un medio de protección para gozar de una vida digna. Al encontrarse incardinada con la dignidad de la persona queda claro que constituye *per se* un derecho con rango constitucional y que por tratarse, en parte, de una prestación de carácter alimentario y sustitutivo del salario, la Corte estimó que era exigible un criterio reforzado de celeridad.¹⁵

Si bien es cierto la norma vigente exonera del agotamiento de la vía administrativa a la pretensión del trabajador sobre aspectos relacionados con el contenido esencial del derecho a la pensión, también lo es que el derecho a la seguridad social tiene mayor amplitud porque comprende tanto el derecho mencionado así como el derecho a la prestación en salud y otras prestaciones. Esta amplitud es el argumento central para la decisión de la CTSS.

¹² Véase Expediente 011-2002-AI/TC, ff.jj. 13-14.

¹³ Véase: STC 04091-2011-PA/TC, fundamentos 10, 12 y STC 008-96-I/TC, fundamento 10.

¹⁴ <https://www.corteidh.or.cr/>

¹⁵ Véase Caso ANCEJUB-SUNAT vs Perú, f.j 148.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

A la luz de los argumentos antes glosados no existe margen de duda que la seguridad social, en tanto derecho con rango constitucional -derecho fundamental-, también debe estar exceptuado del agotamiento de la vía administrativa dado que requiere atención reforzada que garantice su acceso y pronta exigencia.

Otro aspecto relevante para el presente dictamen que abona en favor de la posición adoptada por la CTSS, es la existencia de cuestionamientos o mejor dicho la identificación de ventajas y desventajas sobre la exigencia del agotamiento de la vía administrativa. El argumento favorable o principal ventaja, en ambos casos, reside en otorgar a la administración estatal la posibilidad de corregir los actos emitidos o enmendar decisiones que puedan afectar o lesionar derechos fundamentales; sin embargo, el cuestionamiento mayor o la gran desventaja de la exigencia de agotar la vía administrativa es que constituye una barrera innecesaria para el pronto acceso a la justicia por parte de los administrados, con mayor razón si se tratan de derechos laborales con rango constitucional.

Dentro de la perspectiva de los cuestionamientos o desventajas, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Expediente 2833-2006-PA/TC,¹⁶ estableció 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 exime al administrado de cumplir esta obligación. Las variables, en sentido enunciativo, de esas excepciones se encuentran recogidas en el artículo 46.º del CPConst.

8. De otro lado, debe señalarse que, tratándose de agresiones atribuidas a las entidades que conforman la Administración Pública, la vía previa viene constituida por la vía administrativa, que siempre viene configurada por los recursos administrativos y el procedimiento administrativo, que son conocidos, tramitados y resueltos al interior de la propia entidad. En cambio, tratándose de agresiones

¹⁶ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/02833-2006-AA.pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

atribuidas a particulares o personas jurídicas, el afectado estará sujeto a tal exigencia, únicamente si el estatuto de aquella contempla el referido procedimiento, ya que según el inciso 3) del artículo 46.º del CPConst. no será exigible el agotamiento de las vías previas si ésta "no se encuentra regulada".

9. Para que se cumpla el agotamiento de la vía previa, no basta la sola presentación de los recursos administrativos por parte del demandante, sino que estos deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley para su validez y eficacia administrativa. Asimismo, los recursos administrativos, para que den inicio al agotamiento de la vía previa y suspendan el cómputo del plazo de prescripción, deben ser presentados en el plazo legalmente estipulado para ello, ya que un acto administrativo que no es impugnado dentro del plazo adquiere la calidad de cosa decidida, y porque el recurso presentado fuera del plazo no conlleva el inicio de la vía previa, por cuanto ésta es un efecto propio y reservado a los recursos que se interponen dentro del plazo legalmente estipulado para ello.

Queda claro que la voluntad del legislador materializada en la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, respecto a conferir la oportunidad para que la administración estatal pueda corregir los actos que afectan o desconocen los derechos fundamentales de los administrados, se ha convertido en la práctica en mecanismos que alargan dicha afectación impidiendo el pronto acceso a la tutela procesal efectiva y a obtener justicia en el órgano jurisdiccional.

Esta situación se busca corregir con la norma propuesta en el texto normativo sustitutorio que forma parte del presente dictamen.

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Respecto al costo, la norma propuesta establece la exoneración del agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión del administrado o del trabajador comprenda aspectos relacionados con materia laboral de carácter individual o con el derecho a la seguridad social. Por consiguiente no genera costos para el erario nacional, dado que solamente se deja de exigir un requisito previo a poner en movimiento el aparato jurisdiccional.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Por el contrario, genera considerables e importantes beneficios los cuales tienen efecto dual:

a) Respecto a la administración estatal reduce costos en remuneraciones para los profesionales y trabajadores públicos encargados de instruir los procedimientos administrativos generados por las reclamaciones efectuadas por los administrados y resolver los recursos impugnatorios que correspondería interponer en caso sean desestimados los derechos reclamados. Asimismo, el tiempo necesario para la referida instrucción y pronunciamiento podría destinarse a la optimización de los servicios públicos en favor de los ciudadanos.

b) El beneficio a favor de los administrados es notoriamente considerable. Tratándose de derechos fundamentales negados por la administración estatal, la vía administrativa previa se convierte, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, en un ritualismo sin utilidad o en un requisito perverso muy lejano para la garantía de los derechos fundamentales. Con la norma propuesta los administrados, luego del primer pronunciamiento denegatorio podrán solicitar tutela procesal efectiva y reclamar directamente ante el órgano jurisdiccional el derecho fundamental listado en el presente dictamen. El beneficio es sumamente importante para los destinatarios de la norma propuesta en el presente dictamen que complementa el emitido conforme se ha señalado *supra*.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSION DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

**TABLA 2.
BENEFICIARIOS DE LA NORMA PROPUESTA**

ACTORES	BENEFICIOS DIRECTOS	BENEFICIOS INDIRECTOS	COSTOS
Trabajadores y administrados	Evita se prolongue en el tiempo afectación o denegatoria de derechos fundamentales. Acceso a la tutela judicial efectiva, sin esperar el pronunciamiento final de la administración estatal.	Garantía de derechos fundamentales Reconocimiento o declaración de derechos para su goce efectivo.	No aplica
Administración estatal	Reducción de costos en pago de profesionales encargados de instruir y resolver recursos impugnatorios. Permite a dichos funcionarios dedicarse a mejorar la prestación de servicios públicos	Mejora en prestación de servicios públicos. Gestión eficiente de la administración pública.	No aplica. Genera beneficios económicos y de gestión.

Elaboración. Propia.

7. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La norma propuesta no genera efectos adversos en las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional.

Se trata de una norma que tiene como propósito optimizar la garantía de los derechos fundamentales incardinados con el macro principio establecido en el artículo 1 de la Constitución Política del Estado.

En tal sentido, es plenamente compatible con los principios y valores establecidos en la Constitución Política del Perú y con las normas del ordenamiento jurídico.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

8. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 9415/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Artículo único. 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, 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:

[...]

*4. Cuando la pretensión planteada en la demanda **se refiera a materia laboral de carácter individual o al derecho a la seguridad social, siempre que haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.**"*

Sala de Comisión.

Lima, 3 de noviembre del 2025.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2026 12:56:54-0500

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
Presidente



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2026 13:04:39-0500

EDGAR TELLO MONTES
Secretario



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/03/2026 15:07:52-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2026 15:32:05-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2026 16:37:28-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2026 09:40:30-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2026 11:09:54-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2026 09:40:05-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 9415/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EXCEPTUAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA A LA PRETENSIÓN DEL TRABAJADOR EN MATERIA LABORAL DE CARÁCTER INDIVIDUAL O SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/03/2026 18:31:17-0500