

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LABORAL Y PREVISIONAL A PARTIR DE LA LEY N° 29364

Dr. Roberto Luis Acevedo Mena (*)

Resumen: El presente artículo analiza el diseño del actual proceso contencioso administrativo en materia laboral y previsional y su configuración a partir de las últimas modificaciones introducidas por la Ley N° 29364, haciendo énfasis igualmente en el derecho constitucional objeto de protección a través de estos procesos y la actuación que ha tenido tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema de Justicia de la República en el diseño de estos procesos a partir de sus resoluciones.

Palabras Claves: Proceso Contencioso Administrativo. Seguridad Social. Proceso Urgente. Sumarización procedimental. Precedente vinculante.

Sumilla: **I.-** Introducción. **II.-** El Derecho constitucional a la seguridad social como objeto de protección del proceso contencioso administrativo en materia laboral y previsional. **III.-** La actuación del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República en materia previsional y laboral. **IV.-** El proceso urgente en materia previsional. **V.-** La Ley N° 29364 y su repercusión en la configuración del proceso contencioso administrativo laboral y de seguridad social.

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 28 de mayo de 2009, se ha publicado en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29364, a través de la cual se han modificado normas del Código Procesal Civil, así como aquellas relacionadas con el proceso contencioso administrativo en materia laboral y previsional. Así, por ejemplo en la Primera Disposición Modificatoria de la Ley, se ha sustituido el texto del artículo 11° de la Ley N° 27584, atribuyendo competencia funcional para conocer el proceso contencioso administrativo al Juez Especializado y a la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en primer y segundo grado, respectivamente, y en donde no exista Juez o Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, será competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente; lo cual comenzará a regir a los seis meses de publicada la referida Ley.

De igual modo, en su Segunda Disposición Modificatoria ha modificado el artículo 51° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial incorporando el inciso "I", que otorga a los jueces de trabajo competencia en

(*) Juez Supremo (p) de la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República. Presidente de la Comisión de Seguimiento de Cumplimiento de Metas de los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima. Miembro de la Comisión de Reforma Procesal Contencioso Administrativa, Procesal Constitucional y Procedimiento Administrativo del Poder Judicial y Representante Titular del Poder Judicial ante el "Grupo de Trabajo encargado de analizar y revisar el Proyecto de la Nueva Ley Procesal del Trabajo".

materia contenciosa administrativa laboral y de seguridad social a partir del 29 de mayo del presente año.

En tal sentido, conviene efectuar algunas precisiones sobre el proceso contencioso administrativo laboral y previsional.

II. El Derecho constitucional a la seguridad social como objeto de protección del proceso contencioso administrativo en materia laboral y previsional.

La concepción de la seguridad social como el derecho constitucional que toda persona tiene y que el Estado reconoce como derecho universal o derecho humano con carácter inalienable, cuyo propósito es protegerlo frente a futuras contingencias elevando su calidad de vida, ha sido recogida por el artículo 10° de nuestra Constitución Política en los siguientes términos:

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

El concepto de seguridad social, así enunciado permitirá comprender que la competencia asignada a los jueces laborales en materia contenciosa de seguridad social, incluye las pretensiones previsionales.

En estos tiempos, resulta plenamente aceptada la función y fin social que cumple el derecho, cuya expresión es el Derecho Social, uno de cuyo principal axioma, a juicio de Mario de la Cueva, es “la protección del débil”¹. En esta línea de ideas, se considera que desde el punto de vista económico, la vida del hombre tiene dos espacios, uno de productividad y otro desprovisto de actividad económico-productiva; este segundo espacio, se evidencia en dos momentos distintos y opuestos, cuando se prepara para ser productivo y en la vejez. Mientras se prepara para ser productivo, el amparo de los padres y de la familia es el sustento que garantiza su subsistencia, pero durante la vejez, resulta indispensable un sistema de seguridad social que garantice la subsistencia digna del hombre, toda vez que con su fuerza de trabajo aportó a la sociedad y cumplió su función social dentro de ésta. Dicho sistema es de naturaleza previsional, en cuanto protege la vejez, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Sin embargo, la concepción del derecho previsional ha sufrido cierta variación en su carácter solidario a partir de la creación del sistema privado de pensiones, cuya naturaleza atenúa el principio de solidaridad, privilegiando el contrato entre las partes, como el contrato de seguro previsional.

Actualmente el Perú cuenta principalmente con tres regímenes previsionales ordinarios que son: **(a)** El Sistema Nacional de Pensiones – SNP, cuya expresión legislativa es el Decreto Ley 19990, **(b)** El Régimen de la Cédula Viva, expresado en el Decreto Ley 20530 y **(c)** el Sistema Privado de

¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México, Editorial Porrúa S.A, 4ta. Edición, 1977, pp.116-117.

Pensiones – SPP, expresado en el Decreto Supremo N° 054-97, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

Los dos primeros regímenes son administrados por el Estado y forman parte del sistema público de pensiones, mientras que el tercero es administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones. En este panorama, podemos distinguir en el derecho previsional, dos regímenes generales diferenciados por el sujeto que se encarga de su administración, y dentro del primero, dos regulaciones específicas (Decreto Ley N° 20530 y Sistema Nacional de Pensiones). De esta manera, en el sistema previsional, integrado desde el punto de vista del sujeto que los administra, se reconoce un sub sistema público y un sub sistema privado.

La incidencia del carácter constitucional del derecho a la seguridad social implica que éste no solo tenga una dimensión subjetiva a favor del titular del derecho, sino también una dimensión objetiva que impone al Estado, a través de sus órganos encargados de hacer efectivo este derecho, y a las entidades privadas involucradas con su administración, un deber de cumplimiento y garantía de este derecho fundamental, lo que se extiende evidentemente al Poder Judicial al atender y resolver las pretensiones derivadas de la seguridad social a través de sus órganos jurisdiccionales. De ahí que el juez encargado de resolver estos conflictos en materia previsional no solo tiene el deber de controlar la actuación de la administración sino también el de velar por el cumplimiento y garantía del derecho constitucional a la seguridad social.

Sin embargo, en nuestro país el proceso contencioso-administrativo en materia previsional padece de dificultades prácticas de orden y de sistematización legal debido, entre otros aspectos, a los problemas que genera la división entre los Regímenes Públicos y Privados previsionales y sus correspondientes vías procedimentales.

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

Importante ha sido también para los efectos de la reforma destinada a la eficacia del proceso contencioso administrativo, la expedición del Decreto Legislativo 1067 (publicado el 28 de Junio del 2008), a través del cual se modificaron los artículos 26° y 27° de la Ley 27584, reemplazándose al antiguo “proceso sumarísimo”, por el “proceso urgente” y cambiando algunas reglas del procedimiento especial, precisamente respecto a la obligatoriedad del dictamen del Ministerio Público.

Debe resaltarse también la intervención del Congreso en la reciente Ley N° 29364, que en su Segunda Disposición Modificatoria, dispone que los Juzgados Especializados de Trabajo conocerán de las demandas contenciosas administrativas en materia de seguridad social, conforme al nuevo texto del artículo 51° inciso I) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, propiciando que la sub especialidad previsional la tengan dichos jueces.

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

La Jurisprudencia emitida en los últimos años, tanto por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia de la República, ha establecido criterios materiales y procesales que han orientado las decisiones judiciales en materia Contencioso Administrativa laboral y previsional. Dicho esfuerzo, sin embargo, requiere una ordenación, precisión y difusión adecuada en todas las instancias jurisdiccionales, a fin de ser fuente efectiva de Derecho en la práctica jurisprudencial.

La justicia constitucional principalmente a través de los procesos de amparo y cumplimiento y básicamente expresada en la actuación del Tribunal Constitucional, ha contribuido en la fijación de criterios de naturaleza previsional, al interpretarse los alcances de normas sobre derechos específicos e inespecíficos de rango constitucional, de los que son titulares los pensionistas.

Dicha actuación se ha hecho efectiva haciendo uso tanto de la jurisprudencia constitucional en general a la que se refiere el artículo VI del Título Preliminar de la Ley 28237 - Código Procesal Constitucional- como de los precedentes vinculantes, a los cuales se refiere el artículo VII del Título Preliminar del referido Código.

El mencionado artículo VI precitado establece que: “Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.”

A su vez, el artículo VII regula el precedente vinculante en los siguientes términos: “Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo.”

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la República en los procesos contenciosos administrativos regulados por la Ley N° 27584, ha generado doctrina y principios jurisprudenciales, en general y especialmente respecto a la justicia laboral y previsional.

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

El Decreto Legislativo 1067 publicado en el diario Oficial “el Peruano” el 28 de junio de 2008, modificó el texto original del Art. 34 de la Ley 27584, que se refería a la: doctrina jurisprudencial”, respecto a las decisiones adoptadas en casación por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, cambiando la denominación por “Principios

Jurisprudenciales”, cuando dicha Sala así los fije en sus decisiones en materia contenciosa administrativa, agregando el concepto “precedente vinculante” para dichos fallos.

IV. El proceso urgente en materia previsional.

El Decreto Legislativo 1067 modificó diversos artículos de la Ley 27584, entre ellos el artículo 24° que regulaba el “proceso sumarísimo” cambiándolo por el denominado ahora “proceso urgente”, en el cual se deben tramitar las pretensiones relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial al derecho a la pensión, según se precisa en el numeral 3 de dicha disposición legal.

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

La tutela de urgencia se encuentra dentro de lo que se ha convenido en denominar la “sumarización de los procesos”, que puede ser de tipo sustancial o formal. La sumarización sustancial hace referencia a la posibilidad de que se dicten resoluciones de actuación inmediata, sin necesidad de llegar a un conocimiento pleno del conflicto: sumarización cognitiva. La sumarización formal por su parte, está referida a la disminución de plazos, de medios probatorios y otros actos procesales, como la concentración de audiencias que se tiene en cuenta en el diseño de un determinado procedimiento, lo que se conoce como sumarización procedimental, según lo refiere Monroy Palacios ²

Dicho autor señala respecto al proceso urgente que éste hace referencia a “(...) un proceso con formalidades mínimas, que se utiliza para otorgar una tutela satisfactiva y con autoridad de cosa juzgada, en aquellos supuestos donde el particular contenido de la situación material llevada al proceso no puede soportar un tratamiento ordinario, sin que caiga un daño irreparable.”

El proceso urgente ha sido incorporado al Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo aprobado por el Decreto Supremo 13-2008-JUS en los Artículos 26 y 27, que exige como regla de procedimiento: traslado a la otra parte por el término de 3 días y vencido el plazo con o sin absolución de la demanda “el juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de 5 días”.

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

² MONROY PALACIOS, Juan. Panorama Actual de la Justicia Civil. Una Mirada General desde el Proceso. En: Revista Themis N° 43, p. 184.

La tutela de urgencia es destinada a asegurar la protección jurisdiccional en casos particulares que demanden una atención pronta y oportuna, para lo cual el juez deberá verificar que concurren los siguientes presupuestos: a) El interés tutelable cierto y manifiesto, b) Necesidad impostergable de tutela; c) Única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

El procedimiento para la tramitación del proceso urgente ha privilegiado la denominada “sumarización procedimental”, que se detalla en el artículo 24 de la Ley 27584 y 26 y 27 del TUO.

Entre las principales características de este proceso urgente podemos destacar las siguientes:

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

Para que dicho proceso rinda los resultados esperados, el Poder Judicial, a través de sus órganos competentes, está impulsando el conocimiento y la aplicación del proceso urgente a fin de que se cumplan sus objetivos: eliminación de las barreras de acceso a la jurisdicción, eliminación de formalismos excesivos, ejercicio pleno de la jurisdicción respecto a la protección de derechos fundamentales, contribuyendo a la optimización de los mismos en materia pensionaria, principalmente respecto al contenido esencial de los derechos previsionales.³

De esta manera, con la sumarización procedimental del proceso contencioso administrativo en materia previsional se pretende que este tipo de pretensiones, que requiere de una atención urgente y oportuna, sea eficazmente tutelado y atendido por el Estado desde el Poder Judicial y sus respectivos órganos jurisdiccionales.

V. La Ley N° 29364 y su repercusión en la configuración del proceso contencioso administrativo laboral y de seguridad social.

La Ley N° 29364, en la Segunda Disposición Modificatoria ha modificado el artículo 51° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial incorporando el inciso “I”, que otorga a los jueces de trabajo competencia en

³ El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC-LIMA, caso Manuel Anicama Fernández, estableció los criterios por los que se define el contenido esencial de los derechos previsionales:

1. Las disposiciones legales que establecen los **requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social** consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
2. En segundo lugar, las disposiciones legales que establecen **los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión.**

En tercer lugar, forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el **derecho concreto a un “mínimo vital”**.

materia contenciosa administrativa laboral y de seguridad social a partir del 29 de mayo del presente año.

Tal modificación obliga a que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del Poder Judicial, de acuerdo a sus atribuciones, afronte esta problemática a fin de orientar la competencia y decisiones de los órganos jurisdiccionales de la República; asimismo será de vital importancia la labor de la Academia de la Magistratura respecto a la capacitación de los jueces laborales en materia contencioso administrativo laboral y de seguridad social.

Mientras tanto, la Corte Suprema de Justicia tendrá la responsabilidad, mediante los fallos de sus Salas Constitucionales, de fijar los principios jurisprudenciales y los precedentes vinculantes que considere necesarios para orientar la materia laboral y previsional, cuando haga uso de la facultad contenida en el Art. 34 que regula el proceso contencioso administrativo, permitiendo una justicia especializada célere y eficaz.