



Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

Revista de Derecho Procesal del Trabajo

Publicación Especializada del Equipo Técnico Institucional de Implementación
de la Nueva Ley Procesal del Trabajo del Poder Judicial

Vol. 6, n.º 7, enero-junio, 2023, 261-288

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2708-9274 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.47308/rdpt.v6i7.765>

El principio de igualdad procesal en el proceso contencioso administrativo laboral. La vía idónea de la indemnización por daños y perjuicios como única pretensión

**The principle of procedural equality in the
contentious-administrative labor litigation proceeding.
The suitable way of compensation for damages as the sole
claim**

**O princípio da igualdade processual no processo
administrativo de contencioso trabalhista. A via
adequada da indenização por danos como único pedido**

JENNIFER JANE SEGUIL MUÑOZ

Pontificia Universidad Católica del Perú
(Lima, Perú)

Contacto: a20204297@pucp.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0001-6798-046X>

RESUMEN

El presente artículo analiza si la decisión adoptada por los jueces superiores en el Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral del año 2017, respecto a la vía procedimental de las demandas de indemnización por daños y perjuicios interpuestas por los trabajadores públicos como pretensión única, vulnera el principio de igualdad procesal dispuesto en el numeral 5.5 del artículo 5 del TUO de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Palabras clave: igualdad procesal; proceso contencioso administrativo; indemnización; daños y perjuicios.

Términos de indización: privilegios e inmunidades; procedimiento legal; subsidio; daño (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

This article analyzes whether the decision adopted by the superior judges in the National Labor and Labor Procedural Jurisdictional Plenary of 2017, regarding the procedural route of the claims for compensation for damages filed by public workers as a sole pretension, violates the principle of procedural equality provided in numeral 5.5 of article 5 of the TUO of the Law of Contentious Administrative Procedure.

Key words: procedural equality; administrative litigation; compensation; damages.

Indexing terms: privileges and immunities; legal procedure; grants; damage (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Este artigo analisa se a decisão adotada pelos juízes superiores do Tribunal Plenário Nacional do Trabalho e do Processo do Trabalho de 2017, em relação à via processual para os pedidos de indenização

por danos e prejuízos apresentados por trabalhadores públicos como único pedido, viola o princípio da igualdade processual previsto no número 5.5 do artigo 5 da TUO da Lei de Processos Administrativos Contenciosos.

Palavras-chave: igualdade processual; processos administrativos contenciosos; indenização; danos.

Termos de indexação: privilégios e imunidades; processo judicial; subsídio; dano (Fonte: Thesaurus Unesco).

Recibido: 06/02/2023

Revisado: 23/05/2023

Aceptado: 29/05/2023

Publicado en línea: 30/06/2023

Financiamiento: Autofinanciado.

Conflicto de interés: El autor declara no tener conflicto de interés.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, las demandas interpuestas por trabajadores públicos acerca de pretensiones laborales se realizan a través del proceso contencioso administrativo. Sin embargo, el artículo 5, inciso 5, del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo ha establecido que es posible contar con responsabilidad resarcitoria, siempre y cuando se planteen acumulativamente las pretensiones que se enumeran en el mismo artículo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019). Por tanto, existe un vacío legal para aquellos trabajadores que desean plantear su demanda de indemnización como única pretensión.

De acuerdo con ello, en el 2017, los jueces superiores, a través del Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral, establecieron que este tipo de demandas debían ser interpuestas ante los juzgados laborales ordinarios, a fin de que aquellos sean quienes

revisen dichas pretensiones; sin embargo, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿dicho pleno vulnera el principio de igualdad procesal?

Así, para el presente trabajo de investigación, realizaremos una breve conceptualización acerca del derecho administrativo que recaerá en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Nueva Ley Procesal de Trabajo, a fin de determinar cuál es la vía idónea para interponer una demanda de indemnización como única pretensión por parte del trabajador público, ya que, el objetivo de la presente pesquisa es determinar el órgano competente al que deberán de recurrir los trabajadores que pertenecen al régimen laboral público y que demanden como única pretensión la indemnización al administrador.

Adicional a ello, brindaremos una pequeña concepción del proceso contencioso administrativo en la actualidad, sus antecedentes normativos, el alcance bifurco en el que se precisaran las pretensiones estipuladas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y su vinculación con el proceso laboral.

Por otro lado, el presente proyecto de investigación se basa en un método deductivo-analítico, que consiste en deducir conclusiones lógicas a partir de premisas o principios, de cuya descomposición en partes o elementos se podrá observar las causas, la naturaleza y los efectos (Aranzamendi, 2013).

Finalmente, analizaremos el principio de igualdad procesal como garantía de desigualdad procesal, además de determinar la igualdad de armas tanto en el procedimiento contencioso administrativo como laboral, y, eventualmente, precisar los mecanismos de adecuación establecidos para demandar indemnización como única pretensión a través del juzgado laboral ordinario.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

El artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé como finalidad el control jurídico por el poder jurisdiccional de las actuaciones de la administración pública que se encuentren sujetas al derecho administrativo y del mismo modo la efectiva tutela y derechos de los administrados.

Para ello resulta pertinente establecer una definición de lo que podría concebirse como *administración pública*, tarea no sencilla que ha ameritado doctrinalmente la elaboración de teorías que pretenden identificar preceptos que podrían acercarnos a una definición de dicho concepto (Galindo, 2000).

El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG) no ofrece una definición de lo que habría de entenderse por tal concepto, lo cual incluso podría sugerir que el legislador prefirió no estipular una definición por las implicancias que ello conlleva, debido a su realidad compleja.

En cambio, se menciona una lista de aquellas entidades que componen tal concepto. Por lo tanto, de conformidad con lo señalado por Montoya (como se citó en Alva, 2009), podemos señalar que

no se trata de un concepto unitario de lo que se conceptúa como Administración Pública aplicable a todos los ámbitos normativos e incluso para todo el ámbito del Derecho Público. Este catálogo no es opuesto ni deroga los contenidos del término Administración Pública establecidos para fines presupuestarios, de la contratación pública, o para fines de régimen laboral público. Se trata, exclusivamente, de un concepto para identificar a cuáles entidades le serán aplicables las normas de esta Ley. (Sección La administración pública en la legislación peruana, párr. 14)

Siempre que actúen dentro de sus facultades otorgadas y reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico, una entidad de la administración pública podrá expedir actos administrativos, cuya definición figura en el artículo 1, Título I, Capítulo I de la norma en mención. Debido a que el acto administrativo consiste en una declaración que produce efectos jurídicos sobre intereses determinados, es evidente que dentro de la relación jurídico-administrativa se diferencia la administración pública de aquella parte cuyos intereses se verán afectados por razón del acto administrativo, la misma que nuestro ordenamiento jurídico define como *administrados*, pese a que doctrinalmente es preferible emplear el término de *particular* (Camacho, 2011, p. 287).

En ese sentido, se puede advertir que el proceso contencioso administrativo en el Perú es un mecanismo de tutela jurisdiccional, conforme se establece en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú, a favor de los particulares para actuar frente a las actuaciones administrativas arbitrarias que les afecte, puesto que se configura como un medio de control de la legalidad de la actividad administrativa.

Bajo este escenario, existen situaciones en las que el administrado se encuentra en una situación de dependencia; es decir, a aparte de ser administrado, aquel tiene una doble figura por cuanto es un trabajador del régimen laboral público, cuya situación jurídica se encontrará asistida de manera paralela por las normas contempladas en el proceso contencioso administrativo, y por lo regulado en la Nueva Ley Procesal del Trabajo (en adelante, NLPT); ello atendiendo a lo establecido en el artículo 2 del Título Preliminar de esta norma.

Por tanto, si los trabajadores dependientes de alguna entidad que conforma la administración pública ven vulnerados sus derechos, la vía judicial por la cual podrían exigir la tutela jurisdiccional efectiva es el proceso ordinario laboral.

Dado que, en principio, podría afirmarse que hay una relación híbrida: de un lado, es manifiesto que existe una relación laboral, independientemente del régimen específico al cual pudieran pertenecer; sin embargo, el mismo estará circunscrito al derecho administrativo. Esto significa que los trabajadores están circunscritos al procedimiento administrativo interno, sus principios, las instituciones legales y los plazos; por ende, de accionar judicialmente, este se ventilaría en el proceso ordinario laboral

No obstante, ello genera, a modo de repercusión, un planteamiento ulterior: siendo innegable que las relaciones de los trabajadores de entidades de la administración pública se ven imbuidas tanto de elementos del derecho laboral, procesal laboral como del derecho administrativo y contencioso-administrativo, ¿es factible afirmar que alguno de ellos muestra mayor jerarquía? De ser así, ¿cuál sería y por qué? O es que, acaso, ambos juegan un rol fundamental al momento de regular la situación laboral de dichos trabajadores, y las eventuales acciones legales que podrían accionar.

Una predominante posición doctrinal sostiene, acorde con diversas normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico, que tales controversias habrían de ser ventiladas exclusivamente por la vía contenciosa-administrativa “ya que se trata de una relación de naturaleza pública” (Pasco, 2010, p. 119).

Sin embargo, en la Comisión de Actos Preparatorios del Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral realizado en la ciudad de Trujillo, se ha determinado que el proceso laboral es la vía procedimental para los trabajadores del régimen público que demandan indemnización por daños y perjuicios como pretensión única.

Sin perjuicio de ello, cabe igualmente preguntarse si es que tal marco jurídico-procesal resultaría idóneo para la salvaguarda de los derechos laborales de los trabajadores; así como también por las

consideraciones que habrían de ser tomadas en cuenta, dado que estos compartirían tanto la condición de trabajadores como también de administrados.

3. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LA ACTUALIDAD

Actualmente, la Ley n.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, establece los artículos correspondientes por los cuales se deberá de regir todo proceso contencioso administrativo. Sin embargo, para un correcto análisis, antes revisaremos sus antecedentes normativos y cómo es que se abre paso a la vía ordinaria laboral en los casos de procesos de indemnización por daños y perjuicios como única pretensión de aquellos trabajadores que pertenecen al régimen público.

3.1. Antecedentes normativos

No fue sino hasta promulgarse la Constitución de 1979 que se reconoció el grado constitucional que amerita la acción contencioso-administrativa. La observación a ello radica en el hecho de que tal reconocimiento fue el principal aporte elaborado durante más diez años. Recién en 1991, con la publicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada por medio del Decreto Legislativo n.º 767, fue que —a decir de MacRae (2021)— se establecieron reglas procesales específicas que permitieron su aplicación. Dentro de las mismas cabe puntualizar dos de ellas en concreto:

- a. En un comienzo, las salas civiles y laborales conocían en primera instancia las acciones contencioso-administrativas.
- b. Desde un inicio se reconoció que ciertos procesos de índole laboral debían ser ventilados por las salas encargadas de tal materia.

Incluso con la entrada en vigencia de la derogada Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (Ley n.º 27584) y la creación

de los *juzgados especializados en lo contencioso-administrativos* —quienes en principio deberían poseer exclusividad sobre tal jurisdicción—, la práctica y la eventual creación de la ahora derogada Ley Procesal del Trabajo (Ley n.º 26636) demostraron que parte de la competencia correspondía al juzgado especializado laboral.

Lo anterior refuerza nuestra tesis de que la situación en la cual un trabajador o un prestador de servicios personales en una entidad administrativa es, dentro del marco contencioso-administrativo, una situación que amerita una tratativa de lo más particular. Además, el hecho de que tanto los poderes Legislativo y Ejecutivo decidieran conceder a los órganos que ostentan jurisdicción laboral competencia en los procesos contencioso-administrativos parece sugerir que este tipo de demandas son especiales.

La posición que ocupa el escenario es bastante especial, puesto que existe una alta posibilidad de que el trabajador tuviera que haber agotado una vía previa, en caso que le hubieran iniciado un procedimiento administrativo sancionador con la ulterior emisión de un acto administrativo que dispusiera resolver su contrato, así como también una comunicación que dispusiera resolver unilateralmente su contrato sin mayor fundamento.

Todo lo cual se debe regir en principio al interior de la entidad administrativa, con las instancias estipuladas por su norma correspondiente. Solo recién, cuando se hubiera cumplido con agotar la vía previa, o que por una actuación completamente ilícita del estado —no sustentada en acto administrativo— la misma no resultase exigible¹, podría procederse con la interposición de una acción judicial por la vía contencioso-administrativa.

1 La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República señaló en Casación n.º 15366-2016-Lima Norte que “ante una actuación material que no se sustenta en un acto administrativo conocido en doctrina como **vía de hecho** [énfasis añadido], resulta innecesario exigirle al administrado el agotamiento de la vía administrativa” (p. 1).

Resulta plausible concebir que existe efectivamente una incidencia del derecho laboral en determinados supuestos del proceso contencioso-administrativo. Si bien podemos sostener tal afirmación, la interrogante que faltaría contestar es qué tanta incidencia presentaría, situación que habrá de ser abordada posteriormente.

Años después, con la publicación del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo —aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS (en adelante, TUO contencioso) un 4 de mayo del 2019—, la bifurcación competencial entre los jueces especializados laborales y contenciosos-administrativos sigue vigente, luego de haber sido reafirmada, anteriormente, por la NLPT, Ley n.º 29497.

3.2. Alcance bifurco

Teniendo en cuenta el contexto anterior, queda claro que un trabajador de una entidad parte de la administración pública que estime vulnerados sus derechos habrá de recurrir en principio a la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, la cuestión es qué implica ello.

De acuerdo con el artículo 3 del TUO contencioso, las actuaciones de la administración pública solo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso-administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales. Ahora bien, dicho cuerpo normativo regula también la forma en que habrá de canalizarse tales impugnaciones. En el artículo 5, se señala un listado de aquellas pretensiones susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial.

Tabla 1

Objeto de las pretensiones susceptibles de ser impugnadas ante el Poder Judicial

OBJETO DE PRETENSIONES	
Declaración de nulidad total o parcial, o ineficacia de actos administrativos	
Reconocimiento o restablecimiento del derecho, o interés jurídicamente tutelado, y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines	Pretensiones autosuficientes
La declaración contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo	
Se ordena a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de ley o en virtud de acto administrativo firme.	
La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme con el artículo 238 de la Ley n.º 27444	Dependiente de acumulación

Estas pretensiones pueden limitarse a la simple revisión del acto y, por tanto, declararse inválidas o ineficaces. También, podrían realizarse cuantas gestiones sean necesarias para tal efecto, haciéndolas reconocidas (negadas por la administración) o restituidas (restablecer o recuperar la titularidad) de los derechos o intereses, con la adopción de cuantas medidas resulten necesarias a tal fin. Pero, nuevamente, en circunstancias apropiadas, los procedimientos continuarán exigiendo que una acción importante sea declarada ilegal (de hecho) y detenida, por ejemplo, para obligar a la administración a tomar la acción debida (en circunstancias apropiadas) (Diez, 2004, p. 343).

Así pues, en palabras de Mac Rae (2021), siendo subjetivo, el proceso contencioso tiene un doble alcance al estar esquematizado como una garantía para la protección de los intereses personales y salvaguarda de derechos de los particulares frente a la administración pública; y, siendo objetivo, pues pretende controlar la legalidad de las actuaciones administrativas. Esto, a decir de Vargas-Machuca (2012), constituye un contencioso administrativo objetivo-subjetivo.

Anteriormente, los administrados accedían al órgano jurisdiccional solicitando *declarar la nulidad* de un actuar que consideraron lesivo por parte de la administración, por lo que el Poder Judicial solo examinaba que este acto administrativo se hubiese realizado dentro de la regularidad formal, en tal sentido, los jueces no podían pronunciarse acerca del conflicto de fondo o sobre los derechos subjetivos del demandante (Salas, 2013, p. 222).

Así pues, tal como afirma Huapaya (2006), al consolidarse el principio del debido proceso y, fundamentalmente, la tutela jurisdiccional efectiva, emergieron nuevas concepciones respecto de los alcances del proceso contencioso administrativo (p. 730). Esto ha permitido a los administrados solicitar que los jueces tutelen las generalidades de sus derechos subjetivos, los que se hayan sido lesionados por la administración; adicionalmente, permite que los jueces revisen la legalidad de la actuación administrativa y se puedan pronunciar sobre el conflicto de fondo.

Tal y como se informó en el *Análisis temático referido a las modificaciones a la Ley n.º 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo*, la acción contenciosa administrativa constituye un mecanismo procesal específico destinado a *controlar*, en sede judicial, la actuación de la administración pública con el objeto de cautelar los derechos de los ciudadanos, así como garantizar la constitucionalidad y la legalidad de su actuación frente a los administrados (Unidad de Análisis del Departamento de Comisiones, 2008).

Atrás ha quedado el denominado *proceso al acto*, que circunscribe tal proceso exclusivamente a la validez o la nulidad con que fue interpuesto el acto administrativo. En su lugar, ahora tenemos un proceso contencioso mucho más amplio, con la finalidad de poder enmarcar al mismo dentro de lo dispuesto por la Constitución y las leyes.

Por lo tanto, partiendo del hecho de que este proceso se sustenta fundamentalmente en dos principios: el control judicial de los actos

de la administración pública y el derecho de toda persona a la tutela jurisdiccional efectiva, las situaciones de violación a los derechos de trabajadores o prestadores de servicios personales podrían ser abordadas bajo esta forma de tutela. Para ello, las pretensiones posibles deben tener por objeto alguna de las opciones que se mostraron en la tabla 1, peticiones que a la vez pueden corresponderse con la situación en concreto de *vulneración alegada*.

Por su parte, en el Segundo Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, realizado en la ciudad de Lima, se ha determinado que solo es exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes supuestos:

i) aquellos trabajadores sujetos al régimen laboral público (Decreto Legislativo 276 y los trabajadores amparados por la Ley N° 24041); ii) aquellos trabajadores que inicien y continúen su prestación de servicios suscribiendo Contratos Administrativos de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057); iii) aquellos trabajadores incorporados a la carrera del servicio civil al amparo de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil (SERVIR). No obstante, no será exigible en los supuestos excepcionales a que hace referencia el artículo 19 de la Ley N° 27584, así como en aquellas impugnaciones que formulen en contra de actos materiales, al que hace referencia el artículo 4º inciso 3 de dicha ley. (Corte Suprema de Justicia de la República, 2014, p. 2)

Así pues, según se indica los *III y IV Plenos Jurisdiccionales Supremos en Materia Laboral*, eventos se realizaron en Lima, en 2016, solo es exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes supuestos:

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. (Corte Suprema de Justicia de la República, 2016, p. 38)

Por consiguiente, estos plenos autorizan interponer la demanda contenciosa-administrativa sin la necesidad de haber agotado la vía administrativa, a fin de que el trabajador no continúe transitando por esta vía y acceda al Poder Judicial, ya que este cuenta con interés para obrar, sin restringirse a una verificación procesal sobre el uso de la vía previa.

En tal sentido, considerado el eje de todos los principios, el artículo 2, inciso 2, del TUO contencioso regula el principio de igualdad procesal, por lo que, una vez ejercido su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el juez deberá tratar con igualdad a ambas partes del proceso. No podrá existir, por tanto, algún tipo de favorecimiento ni al administrado ni a la administración pública (cuestión que se analizará con mayor profundidad más adelante).

En relación con lo anterior, García y Fernández (2015) señalaron que “el principio de absoluta independencia del Poder Judicial, artículo 117.1 de la Constitución, que obliga a una objetividad absoluta, se vería afectado si se primase a un justiciable frente a los demás, y más aún si ese beneficio no resulta de ley alguna sino de viejos hábitos mantenidos por simple inercia o por comodidad” (p. 502).

En consecuencia, es necesario realizar un análisis correspondiente de la incidencia laboral en los casos de procesos de indemnización por daños y perjuicios como única pretensión de aquellos trabajadores que pertenecen al régimen público.

4. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL COMO GARANTÍA DE LA DESIGUALDAD EN EL PROCESO

Los principios son “líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos” (Pla, 1978, p. 9, como se citó en Pasco, 1994, p. 149).

En esa misma línea argumentativa, Monroy (1993) ha manifestado que los principios procesales son “expresión monodisciplinaria de los principios generales del derecho” y que “vistos en su conjunto y al interior de un ordenamiento sirven para describir y sustentar la esencia del proceso, y además poner de manifiesto el sistema procesal por el que el legislador ha optado” (p. 80).

Por ello, nuestro máximo intérprete de la Constitución ha sostenido que el *principio de igualdad procesal* o *igualdad de armas* es producto del análisis sistemático de los siguientes artículos de la carta magna:

Tabla 2

Artículos destacados de la Constitución Política del Perú

Artículo 2, numeral 2	Artículo 139, numeral 3
Toda persona tiene derecho “a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de su origen, raza, sexo, idioma, religión, condición económica o de cualquier otra índole”.	Son principios y derechos de la función jurisdiccional: “la observancia del debido proceso y tutela jurisdiccional”.

La concepción ofrecida por nuestro máximo intérprete constitucional en uniforme jurisprudencia, el Tribunal Constitucional (2007), define el principio de igualdad procesal como aquella garantía de todo justiciable para que —sea en un proceso judicial, procedimiento

administrativo, arbitral o en alguna otra sede privada— “detente las mismas *oportunidades* de alegar, defenderse o probar, de modo que no ocasione una desventaja en ninguna de ellas respecto de la otra” (Sección Derecho de igualdad de armas o igual procesal).

En tal sentido, la función fundamental de nuestro Estado es orientar un orden en la justicia, velando por la igualdad procesal de las partes que integran el proceso. Asimismo, coincidimos con la postura de Robert (1993), quien señala que

no existe ni una igualdad ni una desigualdad en todos los aspectos (igualdad/desigualdad fáctica universal) entre las personas y las situaciones personales y como la igualdad (desigualdad) fáctica parcial en algún respecto no basta como condición de aplicación de la fórmula, ésta puede referirse sólo a una cosa: la igualdad y la desigualdad valorativa. (p. 141)

Es entonces en situaciones tan poco comunes como las que son analizadas en el presente trabajo que dicho principio debe tomar un mayor protagonismo, en aras de poder garantizar al accionante —quien se desempeña bajo los papeles de administrado-particular y de trabajador ante una entidad de la administración pública, que es a su vez su empleadora o comitente— la posibilidad de ser escuchado. Debe imperar, sobre todo, la exigencia de que toda actuación o materialización sea realizada posterior al análisis de las afectaciones alegadas por quien reporta una vulneración a sus derechos.

Creemos que, por lo menos en esta clase de situaciones, no solo sería factible, sino que, además, se tornaría necesaria la incidencia de principios y consideraciones que tengan por objeto compensar la situación de desigualdad económica y procesal afrontada por el accionante.

4.1. La igualdad de armas en los procedimientos contencioso-administrativo y laboral

A fin de empezar este capítulo, es preciso realizar una pequeña descripción de los artículos 2 y 5, junto al inciso 5 de este último, del TUO contencioso, así como también el artículo III de la NLPT, en aras de brindar un mayor análisis a la luz del principio a la igualdad procesal que se encuentra explícito en ambas normativas.

Tabla 3

Análisis del TUO contencioso y de la NLPT

TUO contencioso	NLPT
<p>Artículo 2.- Principios 2. Principio de igualdad procesal.- Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad [énfasis añadido], independientemente de su condición de entidad pública o administrado.</p> <p>Artículo 5.- Pretensiones En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: 5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.</p>	<p>Artículo III.- Fundamentos del proceso laboral</p> <p>En todo proceso laboral los jueces deben evitar que la desigualdad entre las partes afecte el desarrollo o resultado del proceso, para cuyo efecto procuran alcanzar la igualdad real de las partes [énfasis añadido], privilegian el fondo sobre la forma, interpretan los requisitos y presupuestos procesales en sentido favorable a la continuidad del proceso, observan el debido proceso, la tutela jurisdiccional y el principio de razonabilidad. En particular, acentúan estos deberes frente a la madre gestante, el menor de edad y la persona con discapacidad.</p> <p>Los jueces laborales tienen un rol protagónico en el desarrollo e impulso del proceso. Impiden y sancionan la conducta contraria a los deberes de veracidad, probidad, lealtad y buena fe de las partes, sus representantes, sus abogados y terceros.</p>

Así pues, podemos señalar que, para ambas normativas, el principio de igualdad procesal es relevante, ya que este determina que las partes que ingresan al ámbito jurisdiccional deben contar con

igualdad, aunque, como señala la Vargas-Machuca (2012) “algunos erróneamente consideran que la Administración, por ser la ‘parte fuerte’ de la relación frente al administrado, no goza de este derecho básico” (p. 30).

No obstante, Casado (2020) ha precisado que “la administración pública, como institución al servicio de los intereses generales, goza de numerosos privilegios y prerrogativas”. García y Fernández (2017) señalan que, entre algunos de estos goces,

están los de autotutela (declarativa y ejecutiva), los relativos a sus bienes (inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes demaniales y el de recuperación de oficio de la posesión sin necesidad de ejercitar ninguna acción judicial) o algunos de carácter procesal (por ejemplo, la necesidad de agotar la vía administrativa previa para poder acceder a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). (p. 557)

Por ello, evidentemente, en el artículo 3 del TUO contencioso, se ha establecido que aquellas actuaciones realizadas por la administración solo pueden ser impugnadas ante los juzgados contencioso-administrativos; asimismo, este apartado nace de lo establecido por el artículo 148 de la Constitución Política del Perú.

Consecuentemente, en el Informe Defensorial n.º 121, se ha precisado que los juzgados contencioso-administrativos revisan, principalmente, dos tipos de materias: la previsional y las impugnaciones referidas al régimen laboral de la actividad pública (Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, 2007).

Por otra parte, el Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral (2017) también ha establecido que aquellos casos en los que un trabajador perteneciente al régimen público demande indemnización por daños y perjuicios como única pretensión deberán ventilarse en los juzgados laborales. Esto se sustenta también en el

artículo 5, numeral 5, del TUO contencioso, donde se ha señalado que los juzgados contenciosos solo revisarán este tipo de demandas siempre y cuando se plantee acumulativamente alguna de las pretensiones de los demás numerales.

Consecuentemente, los administrados que, a su vez, son trabajadores de una entidad pública podrían encontrar tutela jurisdiccional accediendo a los juzgados ordinarios laborales, “debido al carácter omnicomprendivo de la justicia laboral” (Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral, 2017, p. 5), ya que los juzgados especializados de trabajo permiten que las pretensiones que se deriven de una relación laboral sean conocidas por dicho órgano jurisdiccional.

En ese sentido, resulta viable que, tratándose de una pretensión única, como lo es el de la indemnización, que deviene de una relación laboral, pueda ser tramitada ante la justicia laboral ordinaria, entendiéndose que aquella goza de principios procesales tales como la celeridad, la oralidad, la inmediatez y otros. Tales principios reconocen que el juez cuenta con el rol protagónico en el proceso, por lo que dicho pleno permitiría compensar la desigualdad existente entre el administrador (empleador) y el administrado (trabajador).

4.2. Mecanismos de adecuación

Es preciso señalar que la administración, al ejercer sus funciones, podría causar perjuicios a los administrados. Debido a ello, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 5, inciso 5, del TUO de la LPAG ha establecido que estos cuentan con responsabilidad resarcitoria, siempre y cuando se planteen acumulativamente las pretensiones que se enumeran en el mismo artículo.

De acuerdo con ello, ha resultado necesario plantearse las siguientes preguntas: ¿qué sucede con aquel trabajador público que demanda indemnización como única pretensión?, ¿cuál es la vía idónea para demandar?

Resulta imperante señalar que nuestra vigente ley procesal laboral, la NLPT, regula, en su numeral 4 del artículo 2, que los juzgados deben poseer determinados conocimientos:

Artículo 2. – Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo

Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos:

4. En proceso contencioso administrativo conforme a ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social, de derecho público; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo. (Congreso de la República, 2010, p. 4)

Sobre el particular, la justicia omnicomprensiva ha establecido que los juzgados especializados de trabajo conozcan y tengan competencia con pretensiones que derivan de las relaciones laborales, anteriores, con ocasión a la prestación personal, o posteriores.

De esta manera, no existirá duda sobre la competencia del juez de trabajo para conocer todas las pretensiones sobre el nacimiento, desarrollo y extinción de la prestación personal de servicios —llámese relación laboral— o sobre su facultad para conocer la indemnización de daños y perjuicios ocurrida por cualquiera de las partes involucradas o de terceros en cuyo favor se prestó el servicio.

Partiendo del oportuno hecho de que los jueces son competentes para conocer los procesos contenciosos administrativos, es necesario enumerar cuáles son los tipos de prestaciones de servicios en los que se originan las pretensiones: a) prestaciones de servicios personales; b) de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social; y c) de derecho público, escenario planteado si podría ser ventilado ante su judicatura.

Asimismo, mediante la Casación n.º 17611-2013 (Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, 2014) se ha establecido que, cuando la pretensión es única y principal de indemnización, esta deberá de tramitarse ante el juzgado especializado de trabajo en un proceso ordinario laboral.

Adicional a ello, conforme se ha mencionado anteriormente, con el Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral² (2017) se establece que la vía procedimental para que los trabajadores del régimen público demanden indemnización por daños y perjuicios como pretensión única es la del proceso laboral. En concordación con ello, Pacori (2015) llegó a la siguiente conclusión:

El trabajador del régimen laboral público que demande la indemnización a una entidad estatal como pretensión principal y única deberá de recurrir al juez especializado de trabajo en un proceso ordinario; de ser la pretensión acumulada, deberá de recurrir al proceso contencioso administrativo (...). El particular administrado que demande acumulativamente la indemnización deberá recurrir a un proceso contencioso administrativo, y si demanda la indemnización como pretensión única deberá recurrir a un juez especializado en lo civil. (p. 7)

Así pues, en materia laboral, nuestra legislación establece únicamente la indemnización por despido arbitrario; sin embargo, los órganos laborales evalúan, consecuentemente, casos de indemnización

2 Sin embargo, antes de ingresar al tema de fondo, es pertinente recordar que los plenos jurisdiccionales no tienen carácter vinculante, ya que, como ha establecido el artículo 22 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, “solo las salas especializadas de la Corte Suprema pueden fijar principios jurisprudenciales de observancia obligatoria. Pero eso no es todo. Sino que además dichos principios jurisprudenciales deben ser creados en la decisión de un caso concreto” (Ramírez, 2018, párr. 11). De ahí que cada juzgado toma la decisión de aplicarlo en cada caso en particular.

por daños y perjuicios que derivan de un vínculo laboral. Entonces, que los juzgados ordinarios laborales cuenten con la facultad de revisar demandas de trabajadores que pertenecen al régimen público en la materia de indemnización por daños y perjuicios como única pretensión rompe una regla general.

Ahora bien, si se tiene en consideración que la dignidad humana es el punto eje de todo gobierno social, económico y democrático, se debería aplicar este pleno jurisdiccional, a fin de que sea el juzgado ordinario laboral quien revise este tipo de demandas, puesto que existe una asimetría entre trabajadores y empleadores. A partir de una interpretación semántica, entonces, se debe seguir una línea de defensa y respeto por la dignidad de la persona humana.

Consecuentemente, es necesario precisar que nuestra Constitución Política recoge esta interpretación en su primer artículo, cuando señala que “la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. De hecho, Landa (2002) considera la dignidad como la piedra angular de todo derecho fundamental, siendo el soporte del modelo jurídico, económico, político y social de nuestra Constitución.

Así pues, no podría vulnerarse el principio de igualdad procesal contenciosa al demandar indemnización como única pretensión, ya que ambas partes (administración y administrado) se sumergirán en un proceso donde el juzgador sentenciará sin distinción alguna, puesto que busca concretizar el respeto a lo largo del proceso, independientemente de la materia que desarrolle.

Más aún, si, conforme lo descrito por Montoya et al. (2010), “el principio de igualdad rige el proceso laboral, moderado en conexión con la naturaleza del Ordenamiento laboral, que se caracteriza por un sentido compensador e igualador de las desigualdades que subyacen a las posiciones del trabajador y empresario” (pp. 80-81).

En tal sentido, no se pretende que la administración se encuentre desprotegida, puesto que el juez se encuentra en la obligación de controlar que cada parte del proceso cuente con mecanismos reales para que ejerzan una debida defensa. Al respecto, Calderón (2015) precisa:

Nuestra legislación procesal laboral (...) en términos generales brinda una serie de garantías del debido proceso, permitiéndole al demandado contestar la demanda, plantear excepciones, ofrecer prueba a su favor, obtener una resolución razonada y hacer uso de los recursos de impugnación estipulados legalmente. (p. 90)

Debido a ello, consideramos que este pleno jurisdiccional debería ser establecido como vinculante, puesto que, actualmente, los jueces podrían decidir no aplicarlo y con ello dejar en indefensión a estos administrados que tienen un vínculo laboral.

5. CONCLUSIONES

- El proceso contencioso administrativo es un instrumento de revisión en sede judicial de las diferentes entidades que conforman la administración pública. Su intención es asegurar la adecuación de esta administración a las leyes vigentes y a nuestra Constitución. Asimismo, sí constituye una vía idónea para la protección de los intereses y los derechos de aquellos trabajadores o prestadores de servicios personales cuyos derechos se encuentren vulnerados.
- Sin embargo, resulta necesario una interpretación sistemática de determinados dispositivos normativos, en aras de poder extender ciertas características del derecho laboral a este peculiar tipo de proceso contencioso-administrativo. De esta forma, se conseguirá equiparar una asimetría económica y probatoria, conforme con el principio de igualdad

procesal. Para ello, es sustantiva la colaboración del órgano jurisdiccional y el desarrollo doctrinal y jurisprudencial.

- Conforme se ha desarrollado en el presente trabajo, el órgano jurisdiccional competente al que deberán de recurrir los trabajadores que pertenecen al régimen laboral público y que demanden como única pretensión la indemnización al administrador es el juzgado especializado de trabajo, ya que este se conduce con la dignidad humana y el principio de igualdad procesal.

REFERENCIAS

- Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo (2007). *Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia* (Informe Defensorial n.º 121). Defensoría del Pueblo. <https://www.gob.ódigoiótion/defensoria/informes-publicaciones/1056131-informe-defensorial-n-121>
- Alva, M. (2009, 17 de abril). El concepto de administración pública en la legislación peruana. *Blog de Mario Alva*. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/17/el-concepto-de-administracion-publica-en-la-legislacion-peruana/#comments>
- Aranzamendi, L. (2013). *Instructivo teórico-práctico del diseño y redacción de la tesis en derecho*. Grijley.
- Calderón, A. (2015). El principio de igualdad en el derecho procesal del trabajo. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia*, (12), 87-94. <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/elprincipiodeigualdad.pdf>
- Camacho, G. (2011). Los particulares como sujetos del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 285-308. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2989>

- Casado, L. (2020, 6 de noviembre). *La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero desiderátum?* La Administración al Día. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511147>
- Congreso Constituyente Democrático (1993). Constitución Política del Perú. Lima: 30 de diciembre de 1993.
- Congreso de la República (2010). Ley n.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Lima: 15 de enero de 2010. https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/LEY_29497.pdf
- Corte Suprema de Justicia de la República (2014). Segundo Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral. Lima: 8 y 9 de mayo. <https://www.juristaeditores.com/pdódigoiónion-laboral/ii-pleno-jurisdiccional-supremo-en-materia-laboral/>
- Corte Suprema de Justicia de la República (2016). *III y IV Plenos Jurisdiccionales Supremos en Materia Laboral y Previsional*. Fondo Editorial del Poder Judicial. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0a8b47804e1461dc8621f648a12af05b/III_y_IV_pleno_laboral_y_previsional.pdf?MOD=AJPERES
- Diez, J. (2004). Comentarios en torno a la ley del proceso contencioso-administrativo del Perú. *Revista de Administración Pública*, (165), 327-352. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1078442>
- Fernández, M., Urteaga, P. y Verona, A. (2015). *Guía de investigación en derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. Editorial Porrúa.
- García, E. y Fernández, T. (2015). *Curso de derecho administrativo* (t. II, 14.ª ed.). Civitas Thomson Reuters.

- García, E. y Fernández, T. (2017). *Curso de derecho administrativo* (t. II, 15.ª ed.). Civitas Thomson Reuters.
- Huapaya, R. (2006). *Tratado del proceso contencioso administrativo*. Jurista Editores.
- Landa, C. (2022). Amparo contra la telefónica. *Diálogo con la Jurisprudencia*, (49), 15-20.
- Mac Rae, E. (2021). Objeto del proceso contencioso administrativo en el Perú. *Revista Advocatus*, (036), 225-243. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/4801>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, que Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Procedimiento Contencioso Administrativo. Lima: 4 de mayo de 2019. https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/LEY%20N%C2%BA27584_LALEY.pdf
- Monroy, J. (1993). Los principios procesales en el Código Procesal Civil de 1992. *Themis. Revista de Derecho*, (25), 35-48. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11057>
- Montoya, A., Galiana, J., Sempere, A. y Riós, B. (2010). *Curso de procedimiento laboral* (8.ª ed.). Tecnos.
- Pacori, J. (2015, 21 de abril). Indemnización por daños. *Suplemento de Análisis Legal*, 7. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/25DE88F58163D513052580F2006B4199/\\$FILE/JURIDICA2015N547P7.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/25DE88F58163D513052580F2006B4199/$FILE/JURIDICA2015N547P7.PDF)
- Pasco, M. (1994). El principio protector en el derecho procesal del trabajo. *Derecho Procesal Civil*, (48), 149-169. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199401.008>

- Pasco, M. (2010). Consideraciones acerca del contrato administrativo de servicios. *Laborem*, (9), 106-113. <https://www.spdtss.org.pe/laborem/laborem9/>
- Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral (2017). Conclusiones del Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral. Trujillo: 11 y 12 de agosto de 2017. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e9ac4780423deb42badebf0655a61feb/PLENO+JURISDICCIONAL+NACIONAL+LABORAL+Y+PROCESAL+LABORAL+2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e9ac4780423deb42badebf0655a61feb>
- Ramírez, J. (2018, 2 de julio). ¿Son vinculantes los plenos jurisdiccionales? *La Ley*. <https://laley.pe/art/5660/son-vinculantes-los-plenos-jurisdiccionales#:~:text=El%20autor%20afirma%20que%20C%20de,de%20decidir%20un%20caso%20particular>
- Robert, A. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. <https://www.iecm.mx/www/sites/DDHH/publicaciones/01.pdf>
- Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República (2014). Casación Laboral n.º 17611-2013-Lima. Lima: 9 de diciembre de 2014.
- Salas, P. (2013). Las pretensiones en el proceso contencioso administrativo. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 7(8/9), 215-243. <https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.282>
- Tribunal Constitucional (2007). Expediente n.º 06135-2006-PA/TC-Ica. Lima: 19 de octubre de 2007. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06135-2006-AA.pdf>
- Unidad de Análisis del Departamento de Comisiones (2008). *Análisis temático referido a las modificaciones a la Ley n.º 24584*,

Ley que regula el proceso contencioso administrativo (Informe n.º 014/2007-2008). Congreso de la República. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Administracion/UAnalisis.nsf/vf04web/15444632F3059071052573A6006E7B25/\\$FILE/InformeTematico014-2007-2008.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Administracion/UAnalisis.nsf/vf04web/15444632F3059071052573A6006E7B25/$FILE/InformeTematico014-2007-2008.pdf)

Vargas-Machuca, R. (2012). Los principios del proceso contencioso administrativo. *Círculo de Derecho Administrativo*, (11), 21-33. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13543>