



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, 193-227

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2708-9274 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.47308/rdpt.v6i7.777>

¿El proceso contencioso administrativo ordinario es la mejor vía para resolver los conflictos jurídicos en el régimen laboral público y la seguridad social?¹

Is the ordinary administrative litigation process the best way to resolve legal conflicts in the public labor system and social security?

O processo contencioso administrativo ordinário é a melhor forma de resolver conflitos jurídicos no sistema público trabalhista e previdenciário?

EDWIN RICARDO CORRALES MELGAREJO

Corte Suprema de Justicia de la República
(Lima, Perú)

Contacto: ecorrales@pj.gob.pe

<https://orcid.org/0009-0008-3983-9889>

1 Debo agradecer, por los aportes brindados, a los colegas Dr. Iván Villarreal Balbín, juez titular del Primer Juzgado Permanente Laboral de Huancayo; Dr. Jaime David Abanto Torres, juez titular del Segundo Juzgado Civil de Ate; Dra. Cinthia Quiroz Castillo, jueza del Juzgado de Trabajo de Moyobamba; Dr. Edwin Figueroa Gutarra, juez superior de la Primera Sala Laboral de Lambayeque; y al juez arequipeño Dr. Carlos Polanco Gutiérrez.

RESUMEN

El autor considera que el proceso contencioso administrativo ordinario no es la mejor vía para gestionar las controversias que relacionan a los pensionistas y los trabajadores del régimen laboral público. Por ello, propone que, al igual que la restructuración loable habida en la justicia civil, a partir de la experiencia de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, se adopte el proceso oral por audiencias mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y que se redistribuyan las competencias de los casos recurrentes, fáciles, de menor complejidad y cuantía, a los jueces de paz letrado, atendiendo a la naturaleza alimentaria de tales pretensiones y a la urgencia en su resolución, hasta cuando nuestro ordenamiento procesal los incorpore legislativamente.

Palabras clave: celeridad; oralidad; proceso por audiencias; contencioso administrativo laboral.

Términos de indización: procedimiento legal; conflicto laboral; régimen jurídico; seguridad social (Fuente: Tesoro Unesco).

ABSTRACT

The author considers that the ordinary administrative litigation process is not the best way to manage the controversies that relate to pensioners and workers of the public labor regime. Therefore, it proposes that, like the laudable restructuring in the civil justice system, based on the experience of the New Labor Procedure Law, the oral process by hearings be adopted through the intensive use of information and communication technologies, and that the competences of the recurring cases be redistributed, easy, less complex and amount, to the justices of the peace lawyer, taking into account the food nature of such claims and the urgency in their resolution, until our procedural system incorporates them legislatively.

Key words: celerity; orality; process by hearings; administrative labor litigation.

Indexing terms: legal procedure; labour disputes; legal systems; social security (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

O autor considera que o processo administrativo ordinário não é a melhor forma de administrar as controvérsias que dizem respeito aos aposentados e trabalhadores do regime público de trabalho. Por isso, propõe que, assim como a louvável reestruturação do sistema de justiça civil, com base na experiência da Nova Lei de Processo do Trabalho, a oralidade processual por audiências seja adotada por meio do uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação, e que as competências dos casos recorrentes sejam redistribuídas, Fácil, menos complexo e de montante, aos Juízes de Paz advogados, tendo em vista a natureza alimentar de tais demandas e a urgência em sua resolução, até que nosso sistema processual as incorpore legislativamente.

Palavras-chave: celeridade; oralidade; processo por audiências; contencioso administrativo trabalhista.

Termos de indexação: procedimento jurídico; litígio laboral; regime jurídico; segurança social (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 02/02/2023

Revisado: 22/05/2023

Aceptado: 31/05/2023

Publicado en línea: 30/06/2023

Financiamiento: Autofinanciado.

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

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes avances en el servicio de justicia para la resolución de los conflictos jurídicos laborales fue el nuevo modelo cooperativo del proceso oral por audiencias, con roles inquisitivo del juzgador y dispositivo atenuado de las partes procesales, que se viene implementando desde la vigencia gradual de la Ley n.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT). En este proceso se tramitan las demandas que entablan las partes de la relación laboral, sea individual o colectiva, en el régimen laboral privado, así como también las demandas de los pensionistas adscritos al sistema privado de pensiones.

No obstante, los empleados del régimen laboral público y régimen especial de contratación administrativa de servicios (RECAS) tienen que recurrir a los *iter* que prevé el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (LPCA). Esta, sin embargo, no es la mejor vía, ya que, como veremos, su modelo predominantemente escriturado no realiza plenamente los principios procesales laborales.

Lo mismo sucede con los trabajadores pertenecientes al RECAS y los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones y del régimen del Decreto Legislativo n.º 20530. La falta de un modelo procesal adecuado para esta población vulnerable ocasiona que tengamos reglas dispersas creadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y la Corte Suprema (CS), que es menester unificar y ordenar en un solo capítulo normativo procesal, que a nuestro criterio debe incorporarse en la NLPT. No obstante, mientras ello no suceda, existe una solución provisional mediante el cambio de modelo procesal en el contencioso administrativo.

Antes bien, debemos recordar que las reclamaciones en materia laboral y pensionaria tienen no solo particularidades de forma y la exigencia de rapidez en su tutela por la naturaleza de la pretensión de carácter alimentario en cuestión, sino también por los principios

especiales que deben regir en este proceso social, los cuales surgen del principio protector o tuitivo laboral en su manifestación procesal. Al respecto, Pasco (2008) decía que “la relación laboral no se da entre partes iguales, sino, por el contrario, netamente desiguales. Esa desigualdad, que en la relación sustantiva se manifiesta en la subordinación que somete al trabajador al control y la dirección del empleador, se traslada y aun exacerba en la relación procesal entre ellas” (p. 518).

Sin embargo, la vía procesal estelar que prevé la LPCA no es la más idónea para atender la urgencia en las peticiones de los trabajadores y pensionistas, que no pocos de ellos litigan en la tercera edad, tanto así que el presidente del Poder Judicial, Dr. Javier Arévalo Vela, mostró su preocupación en una declaración periodística.

[S]obre los procesos judiciales de los jubilados, señaló que un gran problema es la negativa del Estado a cumplir con las sentencias sobre pensiones. Indicó que estos procesos judiciales suelen demorar muchos años y obtener una sentencia favorable en última instancia no asegura el cobro de los beneficios laborales, pues el Estado demora la ejecución de la sentencia, presentando una serie de recursos. “La ejecución de una sentencia se convierte en un martirio”, indicó. (“Presidente del Poder Judicial propone régimen especial”, 2023, p. 7)

A fin de brindar aportes en la solución de tal problemática, este artículo tiene el propósito de exponer las razones que justifican nuestra propuesta. Consideramos que, en la gestión de estos conflictos laborales y pensionarios, la justicia contenciosa administrativa revisora y de plena jurisdicción debe adoptar el modelo del proceso oral por audiencias, incorporando el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Además, debe redistribuirse racionalmente las competencias de los casos recurrentes, fáciles, de menor complejidad y cuantía a los jueces de paz letrado, atendiendo

a la naturaleza alimentaria de tales pretensiones y a la urgencia en su resolución, bajo la nueva concepción del despacho judicial modular, hasta cuando nuestro ordenamiento procesal los incorpore legislativamente.

2. LOS PRINCIPIOS PROCESALES LABORALES

El derecho como regulación social para garantizar la paz social y defender la libertad, igualdad y justicia con seguridad jurídica comprende un conjunto de principios y reglas. Tales principios constituyen mandatos de optimización que contribuyen a interpretar reglas y llenar vacíos normativos, crear derecho desde la jurisprudencia y brindar contenido a los conceptos jurídicos indeterminados. Además, son directrices generales para el legislador, y de utilidad para resolver un conflicto de colisión normativa mediante el juicio de ponderación de principios. Por último, constituyen una fuente del derecho. Todo lo anterior, bien se resume en la triple misión que explica Arévalo (2023):

- a. **Informativa:** pues, sirven de fuente de inspiración al legislador al momento de elaborar la norma jurídica en materia de trabajo.
- b. **Normativa:** porque cumplen un papel de fuente supletoria ante los vacíos o deficiencia de la legislación.
- c. **Interpretativa:** actúan como un criterio orientador para quien pretende interpretar las normas laborales. (p. 87)

En lo que concierne a las reglas, podemos decir que, a diferencia de la abstracción de los principios, aquellas son concretas, ya que regulan con precisión ciertos actos y conductas positivas o negativas de las personas, siempre de relevancia jurídica. Por ello, sus elementos están constituidos por un supuesto de hecho específico, y, de darse en la práctica social de las personas, acarreará determinada consecuencia jurídica que estas deberán acatar. En cuanto a la hermenéutica de tales

reglas, la dogmática ha previsto los métodos clásicos de interpretación, a los que habría de agregar los propuestos por el derecho constitucional, a saber:

Los métodos de interpretación constitucional no se agotan en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional tales como el de unidad de la Constitución, concordancia práctica, corrección funcional, función integradora y de fuerza normativa de la Constitución. (Tribunal Constitucional, 2005, pp. 6-7)

Por cierto, la interpretación de las reglas se realiza desde los principios y valores constitucionales, lo cual facilita fijar la premisa normativa a fin de operar el juicio de subsunción; finalmente, se organizan en pirámide normativa (Constitución Política del Perú, art. 51), por lo que admite el control jurisdiccional constitucional de validez para determinado caso concreto o su expulsión del ordenamiento jurídico. Siguiendo a Arévalo (2015), los principios procesales laborales son los siguientes:

1. Principio de inmediación;
2. Principio de oralidad;
3. Principio de concentración;
4. Principio de celeridad;
5. Principio de economía procesal;
6. Principio de veracidad;
7. Principio de socialización del proceso;
8. Principio de sencillez;
9. Principio de *pro actione*;

10. Principio del debido proceso;
11. Principio de tutela jurisdiccional;
12. Principio protector;
13. Principio de dirección judicial del proceso e impulso de oficio;
14. Principio de lealtad procesal; y
15. Principio de gratuidad. (pp. 539-554)

A los cuales, Toledo (2020) agrega otros más, a saber:

- Principio inquisitivo (dispositivo atenuado);
- Principio de inversión de la carga de la prueba;
- Principio de irrenunciabilidad de derechos;
- Principio del *in dubio pro operario*; y
- Principio de razonabilidad. (pp. 19-46)

A la sazón, concentrémonos en el **rol protagónico del juez en el desarrollo e impulso del proceso laboral**, que ha consagrado el artículo 3, segundo párrafo, del Título Preliminar de la NLPT, y que bien lo podemos situar en el principio de dirección judicial del proceso e impulso de oficio, según Arévalo (2015), o en el inquisitivo anotado por Toledo (2020). Sin embargo, la directriz del artículo 3 sobre la función jurisdiccional protagónica los desborda. En efecto, la definición literal de *protagonismo* es el “afán de mostrarse como la persona más calificada y necesaria en determinada actividad” (Real Academia Española [RAE], 2001a, p. 1848), y *protagonista* en su segunda acepción, es la “persona (...) que en un suceso cualquiera desempeña la parte principal” (RAE, 2001b, pp. 1848-1849), por último, *protagonizar* denota “desempeñar el papel más importante en cualquier hecho o acción” (RAE, 2001c, p. 1849).

En términos procesales, el Código Procesal Civil (CPC), en su artículo 2 del Título Preliminar también contempla al juez como director e impulsor. A su vez, el principio inquisitivo no solo aplica para los procesos laborales, sino para todo un modelo procesal que viene desde la edad media, recordemos las Siete Partidas del Rey Alfonso el Sabio (1265 d.C.), en particular la Partida Tercera, Ley 11, Título IV, que al juzgador le estableció el deber investigativo de “saber la verdad del pleito por cuantas maneras pudiese” (Maraniello, 2012, pp. 52-53). Como se sabe, este configuró el modelo procesal de la justicia peruana desde el virreinato español con los tribunales eclesiásticos de la Real Audiencia y de la Santa Inquisición, fundantes de la cultura jurídica del *civil law* en la concepción del tercero imparcial en la impartición de justicia europeo continental.

Por ende, si debemos configurar un principio específico para el proceso laboral, este sería el **principio del juzgador protagónico**, que no solo implica dirigir las audiencias, impulsar el proceso y ser inquisitivo en la búsqueda de la verdad, sino también en la gestión del conflicto judicial laboral y pensionario de trascendencia estructural, empero, funcional al Estado social² que consagra el artículo 43 de la Constitución. Además, el principio supone desplegar un conjunto de facultades y dispositivos procesales que la ley le otorga. Esto es, el juez debe ser activo y no pasivo en todas las fases del proceso; optimizar las garantías de acceso a la justicia; ser proactivo en la conciliación, estimulador del debate de posiciones de las partes, interrogándolos oral y directamente en cualquier momento procesal; ser dinámico en

2 Sobre el Estado social, en el Expediente n.º 0008-2003-AI/TC, se dice lo siguiente: “El Estado social y democrático de derecho, como alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de éste, pero además le imprime funciones de carácter social. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio. Por ejemplo, la propiedad privada no sólo debe ser inviolable, sino que debe ejercerse en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley. La seguridad e igualdad jurídicas requieren de una estructura económica adecuada que haga posible estos principios” (Tribunal Constitucional, 2003, sección Aspectos teológicos del Estado social y democrático de derecho, numeral 12).

la actuación probatoria, incluso de oficio, para descubrir y obtener la información más cercana a la verdad de los hechos, motivando sus decisiones desde la Constitución y la Convención, optimizando los derechos del trabajo y la seguridad social a la luz de los principios sustantivos laborales en especial el tuitivo y el de progresividad y no regresividad, impartiendo justicia inmediatamente de concluido los alegatos finales, hasta el logro de la real efectividad de lo ordenado en la sentencia firme. Todo ello supone también poseer habilidades en las técnicas de la oralidad y de la gestión del despacho judicial modular.

Lo anterior también se enlaza con el no pocas veces mal interpretado “activismo judicial” en los procesos orales por audiencias de actuación concentrada y de tratamiento asimétrico socializado, cuyo advenimiento disruptivo frente al “garantismo” y al proceso tradicional escriturado, Sumaria (2021):

En América Latina, ha surgido un debate respecto a los modelos procesales (...) en las denominadas posiciones “activistas” y “garantistas”, que derivan de las escuelas “publicistas” y “privatistas”; y se ha enmarcado en el interés de interpretar la garantía del debido proceso en un debate particular suscitado entre la corriente “garantista”, que interpreta dicha garantía con la mínima intervención del juez, y “activismo” judicial que promueve en contrario un extenso protagonismo judicial orientado hacia la eficacia del proceso. (pp. 44-45)

Sobre este nuevo paradigma de la justicia laboral oral, célere, transparente, imparcial, fundada en derecho e impartida con igualdad, con aplicación de las nuevas TIC —notificaciones, mesas de partes y expediente digital electrónicos, audiencias virtuales, entre otros productos periféricos innovadores—, nos ilustra la Casación Laboral n.º 7372-2012-La Libertad:

Primero: (...) que con la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, se reestructuró el proceso judicial laboral, estableciéndose nueva competencia por materia y cuantía de la demanda; menor número de actos procesales; legitimaciones especiales; notificaciones electrónicas; inexigibilidad del agotamiento de la vía administrativa, salvo cuando exista un tribunal u órgano administrativo *ad hoc*, privilegiándose a la igualdad material y procesal entre las partes; al fondo sobre la forma; a la interpretación de los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la continuidad del proceso laboral; con un mayor énfasis en la observancia de los Jueces de los derechos fundamentales a un debido proceso y a una tutela jurisdiccional efectiva y eficaz, en estricto cumplimiento de los principios *pro homine*, *pro operario*, *pro actione*, debida motivación, congruencia, dirección del proceso, oralidad, intermediación, concentración, celeridad, economía procesal, veracidad, socialización, razonabilidad, entre otros; pero principalmente el propósito de dicha reestructuración fue una real modernización del proceso laboral, privilegiando la igualdad procesal de las partes, la efectividad en la resolución de controversias laborales; y el resguardo de los derechos fundamentales de los trabajadores. En ese objetivo, los Jueces laborales deben romper el paradigma de procesos ineficaces, dando prevalencia a una tutela jurisdiccional realmente efectiva, apostando por la nueva dinámica contenida en la Ley laboral en comento. (Corte Suprema de Justicia de la República, 2013, pp. 3-4)

De lo anterior, queremos destacar la oralidad en la gestión del nuevo proceso laboral, que permite a su vez que la concentración y la intermediación contribuyan a la sencillez y la rapidez en su resolución. De esta forma, se cristalizan los principios de economía, veracidad

y publicidad procesal. Sobre el particular, Navarrete (2020) destaca lo siguiente:

El litigio laboral ha encontrado en la oralidad, quizá, el mayor aliado para alcanzar los fines del proceso. (...) Que haya sido elevado a la calidad de principio implica el reconocimiento de su alto valor, como una pauta importante (...) Que se haya considerado como instrumento (operacional) permite garantizar su real aplicación a favor de los litigantes y la justicia en sí misma. (...) La oralidad fue base de la reforma que originó la NLPT frente a los desmanes originados por la “falsa oralidad” que acompañó a la Ley N° 26636. (p. 16)

Ahora, corresponde evaluar si los principios del derecho procesal del trabajo son posibles de realizar en el proceso contencioso administrativo ordinario, en relación con las materias que surgen en materia laboral y previsional en el ámbito público.

3. LIMITACIONES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO EN MATERIA SOCIAL

Como se sabe, el proceso contencioso administrativo tiene por objeto que las resoluciones administrativas que causan estado sean susceptibles de impugnación en sede judicial (Constitución Política del Perú, art. 148). La finalidad es el “control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados” (Congreso de la República, 2001, art. 1). Tal finalidad se sintetiza en el principio revisor y, a su vez, en el de plena jurisdicción, que atiende a toda otra pretensión de protección de los derechos del accionante, cuyo modelo procesal publicista es uno predominantemente escrito; según la LPCA (art. 2), sus principios son los siguientes:

- a. Principio de integración
- b. Principio de igualdad procesal
- c. Principio de favorecimiento del proceso
- d. Principio de suplencia de oficio

Como podrá apreciarse, estos principios son insuficientes para modelar el proceso en materia laboral pública y pensionaria, pues el primero es uno de hermenéutica jurídica. El segundo refiere a la igualdad de trato, propio para adversarios que podrían tener potencialidades equivalentes en la defensa de sus intereses, como es la “igualdad de armas” entre la gran empresa que litiga con la supervisora estatal sobre la negación de alguna licencia o permiso; o cuando el administrado reclama la aplicación de una multa indebida en su actividad comercial, etc. Lo que no prevé es el caso del trabajador, y menos del pensionista, donde la asimetría de estos y el poder público saltan a la vista.

En el régimen laboral privado, al suceder lo mismo con el trabajador, como contratante vulnerable, la NLPT estableció no tanto la directriz genérica de la igualdad procesal, sino una desigualdad compensatoria a favor del más débil de la relación de trabajo y previsional. La finalidad era nivelar a los adversarios en la defensa de sus pretensiones durante la controversia laboral y previsional, al prever como fundamentos que, “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” (Congreso de la República, 2010, art. 3), y que en buena cuenta materializa el principio de socialización del proceso.

Para ello, la NLPT ha previsto un conjunto de instituciones procesales para cristalizar el principio protector en la socialización del proceso laboral, como son las reglas especiales de comparecencia y de legitimación (arts. 8 y 9), la defensa pública de la madre gestante, el menor de edad y la persona con discapacidad que trabajan (art.

10), la presunción de certeza por no contradicción (art. 19, párr. 2), no exigibilidad del agotamiento de la vía administrativa (art. 20), la prueba de oficio (art. 22), la presunción de laboralidad (art. 23.2), la inversión de la carga de la prueba (prueba dinámica) y la prueba por indicios (art. 23.5), las presunciones legales derivadas de la conducta de las partes (art. 29), el test de disponibilidad de derechos de un acuerdo conciliatorio o transaccional ponga fin al proceso (art. 30), la decisión *ultrapetita* (art. 31) y la casación sin efecto suspensivo (art. 38). Es verdad que algunas de estas instituciones procesales también están contempladas en la LPCA y en el ahora último reformado Código Procesal Civil (CPC), empero, no así la prueba por indicios, la presunción de laboralidad y la decisión *ultrapetita*, por solo mencionar las más destacables, que rigen especialmente para los procesos laborales de la NLPT. Cabe recordar que el CPC considera la prueba por indicios como un sucedáneo probatorio tanto al indicio como a la presunción judicial (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1993, art. 275).

Queda claro, entonces, que el proceso ordinario que contempla la LPCA no es la idónea ni adecuada para ventilar los conflictos y las incertidumbres jurídicas derivadas del contrato de trabajo en el régimen laboral público y el protegido por la Ley n.º 24041, la contratación administrativa de servicios y de la seguridad social en el sector público.

4. RESTRUCTURACIÓN DEL PROCESO ORDINARIO DE LA LPCA EN LO LABORAL Y PENSIONARIO

En principio, lo ideal sería que la NLPT comprenda también la conflictividad en cuestión; empero, mientras ello no suceda, por el momento no cabe otra opción que reestructurar el procedimiento ordinario de la LPCA en materia laboral y pensionaria, y pasar de un modelo predominantemente escrito a uno oral por audiencias. Este sector en la administración de justicia está padeciendo los mismos males que aquejaban a la justicia civil, como bien relata Sumaria (2021), quien

ha demostrado que la carga procesal que soporta la administración de justicia crece alrededor de un 4.5 % anualmente, por lo que destaca la importancia de atacar la problemática no solo quedándonos en la exigencia de un mayor número de órganos jurisdiccionales, de personal y recursos materiales, sino principalmente cambiando el modelo procesal, por uno más célere, informal, simple y sin ritualismos, lo cual no requiere grandes financiamientos ilusorios en época de austeridad. Así, Sumaria (2021) nos advierte también lo siguiente:

De no tomarse las medidas pertinentes, año a año, la brecha entre la carga procesal y la capacidad de resolución del Poder Judicial será creciente, es por ello que existe la imperiosa necesidad de dar solución al problema referido sobre la excesiva carga procesal, la cual debe ser conceptualizada de forma integral considerando sobre todo la gestión del proceso y despacho judicial, (...).

La solución que se pretende dar con la implementación de la oralidad no implica necesariamente una modificación legislativa, ni una dotación extraordinaria de mayores recursos, o crear más dependencias judiciales transitorias, sino se orienta a la implementación de un modelo de despacho judicial sobre la base de un proceso civil realizado en audiencias con un sistema oral que propicie de esta forma celeridad y descarga procesal. (pp. 28-29)

De este modo, el proceso ordinario en el PCA, en primera instancia, se reconduciría hacia la oralidad mediante la audiencia preliminar³ y la audiencia de juzgamiento, con la opción, en la mayoría

3 “Al constituirse la audiencia preliminar en un momento multipropósito y multifuncional, las funciones mencionadas no son segmentadas, sino que se retroalimentan o sirven de *feedback* entre sí. De esta forma, a través de una comunicación efectiva, que es la real dimensión que toma la oralidad en este modelo de proceso, las partes en el escenario de la audiencia preliminar transmiten y reciben información de calidad para construir la relación de conflicto y el mecanismo de comunicación más adecuado y poder tentar una solución negociada. En un segundo momento a este inicial no solo será para la presentación oral de las pretensiones,

de los casos, de resolver la controversia en audiencia única mediante el juzgamiento anticipado. Sobre este particular, ya existe experiencia sistematizada en la praxis de la NLPT, como se colige de la Resolución Administrativa n.º 208-2015-CE-PJ, que aprobó el “Protocolo de actuación en audiencias de conciliación y juzgamiento anticipado”, en cuyo numeral 8, primer párrafo, dice: “El juez realizará un juzgamiento anticipado cuando haya habido o no contestación de la demanda, advierta que la cuestión debatida es solo de derecho o que siendo de hecho no haya necesidad de actuar medio probatorio alguno” (p. 9).

Asimismo, en esta propuesta, resulta clave una redistribución de competencias racional y compatible con la naturaleza de las pretensiones. Esto es, facultar a los juzgados de paz letrados para que conozcan las materias de baja complejidad y menor cuantía en aquellos litigios en que las altas cortes y el TC han establecido jurisprudencia uniforme y reiterada, haciendo de ello casos fáciles de resolución en serie, de manera que el proceso concluya en doble instancia con la sentencia del juez especializado o mixto. Como están las cosas actualmente, es posible que, por la impugnación de una sanción de amonestación o un reintegro diminuto de algún beneficio, entre otros litigios de menor cuantía y complejidad, las causas tramitadas en la LPCA suban hasta la Corte Suprema.

En efecto, ha sido el caso de una viuda, que pidió se le incremente su pensión —por la suma de S/100.00— por un corto periodo; la mujer viene litigando por más de tres años, y ahora sigue en trámite en la primera Sala Constitucional y Social Transitoria mediante la Casación n.º 31347-2022. Igualmente, un extrabajador del Hospital de Barranca ha pedido el pago de sus vacaciones truncas

sino para el sustento de estas determinándose el objeto de la controversia, y finalmente dicha información servirá para la determinación del objeto de la prueba, que implica la presentación de las hipótesis probáticas, y la selección de los medios de prueba adecuados y necesarios” (Sumaria, 2021, p. 14).

por 4 meses y 25 días de servicios y, pese a ser una pretensión de bajo monto, continua litigando por más de 4 años en la Casación n.º 32322-2022. También, existe un tercer caso parecido: un trabajador ha demandado a EsSalud por el reembolso de subsidio por incapacidad de 70 días, como es de verse en la Casación n.º 35188-2022. Y así como estos, existen una gran cantidad de casos simples, en los que la discusión es de puro derecho, ya que se circunscribe si tal bonificación o beneficios debe calcularse con la remuneración total o remuneración total permanente, y que siguen llegando a las Salas Supremas, aun cuando existe jurisprudencia pacífica en el TC y en la CS, en el sentido que dichos beneficios se liquidan con base en la remuneración total. Precisamente, para evitar la excesiva carga procesal en sede casatoria de la NLPT, también, en el Noveno Pleno Jurisdiccional Supremo en materias laboral y previsional, se estableció en el acuerdo 1.2:

Los juzgados de paz letrados laborales son competentes para conocer, en la vía del proceso abreviado laboral, las pretensiones de impugnación de sanciones disciplinarias distintas al despido, dentro de una relación laboral en el régimen laboral de la actividad privada, con excepción de los derechos vinculados a la protección de la libertad sindical. (Corte Suprema de Justicia de la República, 2022, p. 3)

En cambio, los casos de mediana complejidad lo asumirían los jueces mixtos o especializados, mientras que solo las controversias de gran complejidad o casos difíciles, de cuantía elevada y trascendencia social, subirían a la CS En esta tarea ayudaría mucho la última reforma de la casación civil que se estableció mediante la Ley n.º 31591, que como se sabe es de aplicación supletoria al PCA en aquello que su Ley no regula específicamente; y, si a esta le agregamos el cambio copernicano que propone el Anteproyecto del Código Procesal Civil, entonces, apreciamos que estamos en un proceso de transición del

modelo de corte de casación como tercera instancia al modelo de corte de precedentes.

5. TIEMPO DE DECISIONES

Mientras tanto qué se puede hacer con la abundancia de expedientes en lo contencioso administrativo que siguen subiendo a la Corte Suprema en materia laboral y pensionaria, en un número anual de alrededor de 16 000 recursos, que cada sala que conoce este tipo de impugnaciones deberá resolver. A estos debe agregarse la gran cantidad de recursos de nulidad por denegatoria de la casación, debido al restablecimiento de la facultad de las salas superiores para calificar la admisibilidad y procedencia de tal impugnación.

Aquí se abren dos rutas en su tratamiento. La primera es de factura positivista y de rigidez dogmática, que solo se lamenta del abarrotamiento de expedientes y se consuela señalando que no queda otro camino que seguir resolviendo la excesiva carga procesal hasta que se produzca la reforma legislativa. Lo que se espera de esta reforma es que termine por configurar en nuestras cortes de vértice el modelo de precedentes; y que, en las instancias de mérito, se establezca el proceso oral por audiencias, aun cuando la demora en su resolución incumpla el deber del plazo razonable, al que se alude en el artículo 14.3.c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“A ser juzgado sin dilaciones indebidas”); el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (“Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal”). Este plazo razonable, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Constitucional (2009, 2010), es un componente fundamental del derecho del debido proceso.

Y lo más grave aún es lo que nos advierte Sumaria (2021). Como señala el autor, si el PJ no adopta medidas inmediatas, la bola de nieve de la morosidad judicial se irá incrementando, con los

perjuicios para los justiciables y la legitimidad del Estado peruano, la imagen institucional, la salud en el trabajo de la magistratura ante la excesiva carga procesal, y la postergación de tutela jurisdiccional efectiva tanto para trabajadores y pensionistas en cuanto al goce oportuno de sus derechos laborales y de la seguridad social, e incluso para el empleador público que incrementa innecesariamente su deuda social. Por ende, debemos de recordar a Nieto (2003, como se citó en Monroy, 2023), quien señaló: “En otras palabras: al jurista responsable no le basta con constatar las deficiencias de una ley y llorar sobre ellas pidiendo al cielo que venga un Parlamento más sabio para que remedie las cortedades del precedente, sino que ha de tener el coraje para proponer por sí mismo las soluciones que considere oportunas en la confianza de que algún día serán asumidas por la jurisprudencia y por la legislación” (p. 312).

Felizmente, una postura pospositivista (Atienza), neoconstitucional (Alexy), principialista (Dworkin), de textura abierta del derecho (Hart) y dúctil (Zagrebelsky), que propone una magistratura activista (Monroy), formalista valorativa (De Oliveira) y protagónica (Pasco) en la justicia laboral, en la época de los derechos (Bobbio), nos dirá que no es así, que es posible mediante la jurisprudencia y la política jurisdiccional institucional. Ante el defecto de la norma procesal, es factible desde los plenos jurisdiccionales supremos establecer reglas procesales transitorias hasta que se produzca la modificación legislativa, luego de una ponderación de derechos y principios. Por un lado, se ponderaría la tutela realmente efectiva, el plazo razonable, el peligro de colapso del sistema de justicia laboral y pensionario; y, por otro lado, el derecho a no ser sometido a procedimiento distinto de los previamente establecidos. Ambas opciones estarían en el derecho continente al debido proceso (art. 139.3 de la Const.). A nuestro criterio, priman los primeros, porque las juezas y los jueces no podemos dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley —no solo en

lo material, sino también procesal—, según prevé el artículo 139.8 de la Constitución que nos rige. No se puede negar el colapso del proceso contencioso administrativo para atender la gran demanda de acciones en lo laboral público y de la seguridad social, debido a la política que han adoptado no pocas entidades públicas: judicializar las reclamaciones en estas materias, el abuso en el uso de los medios impugnatorios por los procuradores públicos y la mala práctica de desacatar la jurisprudencia consolidada del TC y la CS, con interpretaciones restrictiva de derechos laborales y de la seguridad social. A todo ello habría que agregar las serias fallas estructurales y funcionales que contiene el modelo procesal de la LPCA, a tal punto que Monroy (2023) ha llegado a concluir lo siguiente:

15. [...] Los jueces del contencioso administrativo peruano deben ser conscientes de que la normativa con la que cuentan es esquizofrénica, en tanto anuncia una tutela subjetiva, pero a su vez mantiene una regulación que afianza la vigencia de una tutela objetiva (exigencia de vía previa, silencio administrativo negativo, etc.). En este escenario, resulta imprescindible contar con un juez activo que, mediante sus decisiones, persiga que se concreten los fines que el legislador proclamó en su Exposición de Motivos. (p. 344)

Por lo demás, es palmaria la crisis del sistema casatorio. Por lo tanto, es imperioso e ineludible adoptar medidas transitorias para mitigar la problemática hasta que los Anteproyectos del Código Procesal Civil y de la Nueva Ley Procesal del Trabajo se conviertan en ley y, en definitiva, resuelvan tal crítica situación en la administración de justicia laboral y pensionaria. Para este fin, contamos con los precedentes vinculantes, y los plenos casatorios (CPC, art. 400) y jurisdiccionales supremos, siendo estos últimos también vinculantes —gracias a la última modificatoria del artículo 112 del TUO de la Ley

Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), mediante la Ley n.º 31591—, y que se han venido utilizando en la optimización en varios aspectos del derecho laboral y procesal laboral, por ejemplo, para optimizar el acceso a la justicia a través de la flexibilización del requisito de procedencia de la demanda, referido al agotamiento de la vía administrativa, mediante el Tercer Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional⁴.

6. OPINIÓN DE LOS JUECES

Como es de apreciarse, las herramientas para la implementación de la reforma en el contencioso administrativo están dadas. Dependerá entonces no solo de la voluntad de la Corte Suprema de la República y del Consejo Ejecutivo del PJ, sino también de los propios jueces y juezas. Siguiendo el ejemplo de la justicia civil, que nos recuerda Sumaria (2021), estimemos:

[E]sta reforma fue iniciada por el mismo Poder Judicial, sin esperar una nueva ley o un nuevo Código Procesal Civil, sin presupuesto adicional otorgado por el Poder Ejecutivo, y que tuvo como estrategia que fue realizada de “abajo hacia arriba”, es decir, no hubo una imposición de un modelo, sino que voluntariamente cada corte superior, y de manera democrática, decidiendo entre sus miembros, ha optado y solicitado su ingreso al modelo oral civil, pero, a su vez, con el compromiso de un cambio de modelo de gestión de despacho judicial asumido con sus propios recursos. (p. 13)

4 En cuyo tema 2.1, se aprobó lo siguiente: “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, 2015, pp. 2-3).

Precisamente, para conocer la opinión de los jueces, hemos consultado al Dr. Iván Villarreal Balbín, juez titular del Primer Juzgado Permanente Laboral de Huancayo, que conoce en exclusividad los procesos contenciosos administrativos laborales y pensionarios, quien absolvió el cuestionario siguiente:

¿Aproximadamente, cuántos procesos tiene tu juzgado?

El Primer Juzgado Laboral de Huancayo tiene a la fecha un promedio de más de **cinco mil expedientes** (trámite y ejecución).

¿Para darle mayor celeridad en la resolución de los procesos, aparte de la solución ideal de crear un número mayor de juzgados de su especialidad, sería una buena opción adoptar el proceso oral por audiencias en los casos que conoce?

Sería una buena opción optar por la oralidad, pero ello involucraría tener más juzgados y personal de apoyo por la gran carga procesal que se maneja.

Si la respuesta es positiva, ¿qué dificultades habría para conseguir el objetivo de mayor celeridad?

Las dificultades serían:

- Falta de juzgados, solo se cuenta con el Cuarto Juzgado Laboral de Huancayo y un Juzgado Transitorio Laboral, aun así, la carga procesal se viene incrementando.
- Falta de asistentes en despacho y técnicos judiciales.
- Falta de mobiliario moderno.
- Implementación del EJE [Expediente Judicial Electrónico] en contencioso administrativo.
- Capacitación a jueces y personal jurisdiccional.

¿Estaría de acuerdo con que se amplíe la competencia de los juzgados de paz, para que conozcan los casos fáciles, de menor cuantía y complejidad, de manera que no tengan que subir en casación?

Sería una excelente alternativa que los juzgados de paz letrado conozcan pretensiones de mínima cuantía, por ejemplo: subsidios por fallecimiento y luto, asignaciones por años de servicios o pago de suma ínfimas, como pago de remuneraciones, aguinaldos, escolaridad, entre otros. Con ello se descargaría en parte la carga que se tiene.

Le comento que el ETI [Equipo Técnico de Implementación] laboral propuso que, este año 2023, la especialidad del contencioso administrativo laboral en Huancayo se convierta en un modelo corporativo. Existe incluso presupuesto para ello. A la fecha se viene adecuando el local en el que laboraremos, con el sistema corporativo, pero no de oralidad, sino de modernizar los despachos con ese sistema, es decir, tener una administradora, especialistas en calificación, trámite y ejecución.

Adicionalmente, a los casos recurrentes y sencillos que anota el Juez Villarreal, en la Primera Sala Constitucional y Social Transitoria se han identificado hasta 24 temas. En estos existe uniforme y reiterada jurisprudencia, varios de ellos de puro derecho, por ejemplo, cuando se pretende el pago o reintegros de la bonificación por preparación de clases; pago por el correcto cálculo de la transitoria para homologación; pago de asignación por movilidad y refrigerio en S/5.00 diarios conforme al Decreto Supremo n.º 025-85-PCM o con la Resolución Ministerial de Agricultura n.º 419-88; recálculo de la Bonificación diferencial artículo 184 de la Ley n.º 25303 concordado con el artículo 53.b del Decreto Legislativo n.º 276; pago de reintegro de asignación por cumplir 20 o 30 años de servicios, entre otros.

No todos los entrevistados opinan lo mismo, como es el caso del Dr. Jaime David Abanto Torres, juez titular del Segundo Juzgado

Civil de Ate (Módulo Básico de Justicia de Huaycán) de la Corte Superior de Justicia de Lima Este. Su postura se recoge en la entrevista siguiente:

¿Es posible que el modelo oral por audiencias también sea adoptado en el proceso contencioso administrativo ordinario en materia laboral y pensionaria del TUO de la LPCA, sobre la base de la experiencia civil, mediante la audiencia preliminar y de juzgamiento?

A nuestro modo de ver, conforme al artículo 51, inciso 1 del CPC, el Juez tiene entre sus facultades genéricas la de “adaptar la demanda a la vía procedimental que considere apropiada, siempre que sea factible su adaptación”. Haciendo una interpretación analógica de dicha norma, que es aplicable supletoriamente a los PCA, el Juez tiene potestad de aplicar la oralidad o la escrituralidad de acuerdo con las características de cada caso concreto.

Aplicando el *case management*, o gestión de los casos judiciales, no todos los casos deben tramitarse de la misma manera. El diseño del PCA en primera instancia es el de un proceso sencillo.

- a. Demanda
- b. Auto admisorio con orden de remisión del expediente administrativo
- c. Emplazamiento, normalmente a un domicilio procesal electrónico
- d. Contestación
- e. Una resolución que concentra i) el saneamiento procesal, ii) la fijación de puntos controvertidos y iii) el decreto de juzgamiento anticipado a la recepción del expediente administrativo.

- f. Puede solicitarse un informe oral previo al dictado de la sentencia.

Lo que en la práctica contribuye a la demora del proceso es el retardo exagerado de los jueces en calificar las demandas, el de los especialistas legales en dar cuenta de los escritos, la falta de control de los jueces sobre dichos servidores, la demora de la entidad demandada en remitir el expediente administrativo, que muchas veces se produce después de requerimientos reiterados e imposición de multas. Hasta la OCMA incurre en retardos exagerados para remitir los expedientes administrativos, en perjuicio de los demandantes. Finalmente tenemos el retardo exagerado de muchos jueces en dictar las sentencias.

En mi opinión, cambiar el PCA sin audiencias por uno con dos audiencias no tiene ningún sentido. La introducción de una audiencia en los procesos de amparo, por citar un ejemplo, no ha contribuido a la celeridad de dichos procesos. Es más, temo que en el PCA las audiencias de pruebas se frustrarán en reiteradas veces, porque no hay garantía de que la autoridad administrativa haya remitido, para ese momento y con la debida anticipación, el expediente administrativo, que es la prueba reina, y que deberá ser materia del debate probatorio. La falta del expediente administrativo hará que las audiencias de pruebas se reprogramen, causando dilación en proceso y perjuicio a los litigantes y a sus abogados. Es por ello que considero que el PCA debe continuar siendo un proceso escrito, debiendo los órganos de gobierno del Poder Judicial solucionar los problemas acotados en el párrafo precedente, y a los órganos de control investigar y sancionar las posibles inconductas funcionales. Y pensar en un mecanismo de cooperación interinstitucional para agilizar la remisión de los expedientes administrativos.

Sin embargo, la Dra. Cinthia Quiroz Castillo, jueza del Juzgado de Trabajo de Moyobamba de la CSJ de San Martín, prefiere una solución procesal intermedia. Estimemos:

¿Aproximadamente, cuántos procesos tiene tu juzgado?

900 en trámite y 2500 en ejecución.

¿Para dar mayor celeridad a la resolución de los procesos, aparte de la solución ideal de crear un número mayor de juzgados de la especialidad, sería una buena opción adoptar el proceso oral por audiencias en los casos que se tramitan en el contencioso administrativo laboral y pensionario?

En temas de sentencias en serie, considero que sí sería efectivo, empero, en temas complejos que no reviste sentencia en serie, se dejaría a la salvedad como sentencia diferida, esto es, el tiempo legal de hasta quince días para resolver, permitiendo un mejor análisis y reflexión en la fundamentación de la decisión.

¿Si, la respuesta es positiva, qué dificultades habría para conseguir el objetivo de mayor celeridad?

Que se implemente de una vez la notificación de la demanda solo a casilla electrónica de las instituciones públicas a nivel nacional, pues, eso da celeridad al proceso; además, no habría afectación al derecho de defensa, ya que es obligación de la institución pública poner en conocimiento del Poder Judicial las casillas electrónicas de sus procuradores.

En cambio, el Dr. Edwin Figueroa Gutarra, juez superior titular de la Primera Sala Laboral de Lambayeque, coincide con nuestra propuesta, y realiza valiosas recomendaciones. Veamos:

¿Es posible que el modelo oral por audiencias también sea adoptado en el proceso contencioso administrativo ordinario en materia laboral y pensionaria del TUO de la LPCA, sobre la base de la experiencia civil, mediante la audiencia preliminar y de juzgamiento?

En mi opinión, ello es posible. El derecho proyecta una tendencia muy definida hacia su oralización en todas las materias y, por consiguiente, el proceso contencioso administrativo ordinario en materia laboral y pensionaria no será una excepción. Las ventajas de la oralidad implican celeridad y es una forma de reducir la morosidad y el retardo en la impartición de justicia, características que más aquejan a la administración de justicia.

¿Qué recomendaciones daría para dicho tránsito?

Tendrá que ordenarse un proceso de implementación y, en definitiva, habrá que desarrollar competencias al respecto entre los jueces y el personal jurisdiccional a involucrar en las tareas de cambio. La oralidad no debe llegar de golpe, debe madurarse la idea en las demás áreas del derecho, entrenar a los jueces y trabajadores en la materia, y una vez creadas las condiciones para ello, lanzar el modelo de oralidad contencioso administrativo con la debida difusión a nivel de sociedad civil, incluidas las universidades, instituciones públicas y colegios de abogados, entre otras entidades.

Finalmente, preguntamos, también, al juez arequipeño Carlos Polanco Gutiérrez, uno de los artífices en la oralidad civil, quien sostuvo los siguientes comentarios:

Un sistema por audiencias con las técnicas de oralidad supone en principio, la utilidad que se puede obtener de ello. Por ejemplo, en el sumarísimo, siempre existió audiencia, pero no técnicas de oralidad, hasta la reforma que hemos iniciado. En el contencioso administrativo, sobre la base de que la prueba

privilegiada es el expediente administrativo, solo en aquellos casos, creo que no se ganaría mucho con el tema de la oralidad. Un poco ese es el sentido de la reforma italiana del proceso civil (en cuanto no agregue valor la audiencia) efectuada en febrero de este año. Sin embargo, en el mundo existen los procesos penales y los no penales (laboral, civil, comercial, contencioso administrativo, etc.) y sí son orales.

Al respecto, el Dr. Polanco ha aportado más sobre el tema en algunas publicaciones. En Polanco (2021), destaca que la utilidad de la oralidad civil es el valor agregado de las audiencias, a diferencia del proceso escrito que no las tiene, como se evidencia en su reflexión: “¿Qué beneficios puede obtenerse con una gestión oral a diferencia de una gestión del proceso escrita? Información de mayor calidad y mayor cantidad, depuración de la que no es relevante, obtener una solución adecuada al caso y/o preparación del proceso para el juzgamiento” (p. 73). Ya durante la entrevista, el Dr. Polanco inquirió sobre la idea de preguntarse cómo generaría valor agregado en una audiencia oral, donde la prueba es en esencia escrita. A lo cual respondimos:

Creo que la rapidez en la resolución está en la oralización, concentración e inmediatez del conflicto y el debate de posiciones con las interrogaciones del juez, obteniendo declaraciones asimiladas, siempre que estudie el expediente antes de la audiencia. Recuerdo que la mayoría de casos en sala superior lo resolvíamos de inmediato luego de los informes orales, y gracias también a las preguntas a las partes, que, en no pocos casos, sin adelantar opinión, quedaba al desnudo la falencia de la teoría del caso de una de ellas. Todo lo cual, definía la conclusión en el colegiado de quién tenía la razón.

Al igual que en el contencioso administrativo laboral y pensionario, también en los procesos de la NLPT predomina la

prueba instrumental; en muy pocos casos se recurre a la prueba testimonial, debate de peritos e inspección judicial. Sin embargo, la justicia rápida y de calidad radica en la oralidad, concentración, inmediación y resolución inmediata, de permanente recuerdo gracias a la grabación en audio y video de la audiencia. Por lo demás, abona a la celeridad de resolver al final de la audiencia o al quinto día, a diferencia del contencioso administrativo, donde se tiene quince días prorrogable por otros quince días más es segunda instancia y treinta días en primera instancia, según los artículos 140 y 154 del TUO de la LOPJ, causando la bola de nieve de pilas de expedientes pendientes de sentenciar, levantando sospechas de corrupción y quejas por retardo. Además, existe la posibilidad de que el juez pierda del recuerdo sobre el caso, por lo cual, para sentenciar, tendrá que volver a estudiar el expediente página por página, con las deficiencias que implica de reducir el análisis a lo escrito, y no así a las manifestaciones orales. Por ello, en la NLPT se establece que “en los procesos laborales por audiencias las exposiciones orales de las partes y sus abogados prevalecen sobre las escritas sobre la base de las cuales el juez dirige las actuaciones procesales y pronuncia sentencia” (Congreso de la República, 2010, art. 12.1). Precisamente, la riqueza de la información, en virtud de la inmediación, que las partes brindan al juzgador a través del debate verbal de posiciones es lo que distingue al nuevo modelo del proceso oral por audiencias y lo hace superior al antiguo proceso escriturado publicista.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Considere la Comisión de la Reforma de la NLPT incluir en su anteproyecto que las materias del régimen laboral público, RECAS y pensionario, que se tramitan en los procedimientos de la LPCA, sean de competencia de los jueces de la NLPT. Considere, además, adicionaren su plexo normativo un capítulo que unifique las reglas procesales dispersas emitidas

por el TC y la CS, y las que son específicas para gestionar y resolver este tipo de conflictos jurídicos, atendiendo a que también se pretenden la nulidad de actos, directivas internas y procedimientos administrativos; por ello, sería necesario incluir también sus principios particulares. A este respecto, la nueva Ley n.º 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, por ejemplo, como novedad, consagra el principio de previsión y provisión presupuestal: “En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria” (art. 3). Así también, contemple la propuesta de ampliar las competencias de los jueces de paz letrado laboral y los que asumen esta función en adición a otras materias, para que conozcan los procesos laborales y pensionarios fáciles, recurrentes, de menor complejidad y cuantía, en aquellos casos en que las altas cortes y el TC han desarrollado una jurisprudencia pacífica.

- Proponemos que mientras no se produzca tal modificación legislativa, provisionalmente, se adopte el modelo del proceso oral por audiencias en el contencioso administrativo laboral y pensionario, siguiendo la experiencia de la justicia civil en su tránsito a la oralidad, principalmente, a las técnicas procesales en oralidad, concentración e intermediación, con uso intensivo de las TIC de la justicia laboral en la NLPT. Asimismo, considere la integración de dichos órganos jurisdiccionales a los módulos corporativos, innovando la gestión del despacho judicial y el Expediente Judicial Electrónico.
- Lo anterior significa iniciar una movilización de consultas, compromisos y capacitaciones con los jueces y juezas de los procesos contencioso administrativo laboral y pensionario,

a fin de que el cambio progresivo del modelo sea dialógico, horizontal y de abajo hacia arriba. Para lo cual, sugerimos que el Concejo Ejecutivo del PJ encargue el monitoreo de este proceso de reestructuración al Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo en coordinación con el Centro de Investigaciones Judiciales, o crear uno exclusivo en dicha misión. Por lo demás, hacemos nuestras las recomendaciones de los magistrados consultados, por lo que sugerimos incluir a la academia y a los colegios de abogados en tal dialogo social por una justicia eficaz y oportuna para el régimen laboral público y pensionario.

- Finalmente, proponemos que, mediante un Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Pensionario, se establezca la totalidad de criterios jurisdiccionales pacíficos de ambas salas supremas que conocen los procesos laborales y pensionarios en el régimen laboral público. Asimismo, sugerimos que se fije competencias a los jueces de paz letrado para conocer los casos simples, fáciles, de menor cuantía, en los que existe jurisprudencia pacífica en las altas cortes y el TC, siguiendo la iniciativa emprendida por el Noveno Pleno Supremo, que estableció la cuantía para dichos órganos jurisdiccionales y el conocimiento de pretensiones no cuantificables e impugnación de la medida disciplinaria distinta al despido.

Concluimos este ensayo de búsqueda en la mejora continua del servicio de justicia, con la proclama siguiente: “Que el Poder Judicial se legitime socialmente y que para ello se transformen sus estructuras es algo que el país exige y espera con ansias, casi como si buscara un reformador que clave en las puertas de Palacio 95 tesis que expresen su furia y desazón, pero también su esperanza en el imprescindible cambio” (Calderón, 2020, “El necesario cambio”, párr. 4).

REFERENCIAS

- Arévalo, J. (2015). *Tratado de derecho laboral*. Instituto Pacífico.
- Arévalo, J. (2023). *Tratado de derecho laboral* (2.^a ed.). Juristas Editores.
- Asamblea General de Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Calderón, C. (2020, 10 de junio). *Los jueces del Perú: mirada y censura*. Pasión por el Derecho. <https://lpderecho.pe/literatura-derecho-los-jueces-del-peru-mirada-y-censura/>
- Concejo Ejecutivo del Poder Judicial (2015). Resolución Administrativa n.º 208-2015-CE-PJ. Lima: 24 de junio de 2015. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/36c8e98049eeef76beb1fe794c909529/RA-208-2015-CE-PJ+++PACJ_opt.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=36c8e98049eeef76beb1fe794c909529#:~:text=El%20'Protocolo%20de%20Actuaci%C3%B3n%20en,su%20aplicaci%C3%B3n%20de%20manera%20uniforme
- Congreso Constituyente Democrático (1993). Constitución Política del Perú. Lima: 29 de diciembre de 2023.
- Congreso de la República (2001). Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. Lima: 7 de diciembre de 2001. <https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/Ley%20que%20Regula%20el%20Proceso%20Contencioso%20Administrativo.pdf>
- Congreso de la República (2010). Ley n.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Lima: 13 de enero de 2010. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/bf9d4d0043eacd588837db829214c4f0/C.+LEGISLACION+-+Ley+N%C2%BA+29497+Nueva+Ley+Procesal+del+Trabajo.pdf?MOD=AJPERES>

- Congreso de la República (2021). Ley n.º 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal. Lima: 2 de mayo de 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-negociacion-colectiva-en-el-sector-estatal-ley-n-31188-1949247-8/>
- Corte Suprema de Justicia de la República (2013). Casación Laboral n.º 7372-2012-La Libertad. Lima: 8 de julio de 2013. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/c144768040d1a6e3b8cbf9726e1ea793/CAS.+LAB.+N%C2%BA+7372-2012+-+LA+LIBERTAD+-+08.07.2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c144768040d1a6e3b8cbf9726e1ea793>
- Corte Suprema de Justicia de la República (2015). Tercer Pleno Jurisdiccional Supremo en Materias Laboral y Previsional. Lima: 22 y 30 de junio de 2015.
- Corte Suprema de Justicia de la República (2022). Noveno Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral. Lima: 18 de mayo de 2022. https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/IX%20PLENO%20JURISDICCIONAL%20SUPREMO%20LABORAL_LALEY.pdf
- Maraniello, P. A. (2012). El activismo judicial, una herramienta de protección constitucional. *Revista de Ciencias Sociales*, (32), 46-83. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelau/article/view/25/30>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1993a). Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial n.º 010-93-JUS. Lima: 8 de enero de 1993. <https://www.refworld.org/es/docid/57f769a97.html>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1993b). Decreto Supremo n.º 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lima: 2 de junio de 1993.

- Monroy, J. (2023). *Las pretensiones en el contencioso administrativo*. Palestra.
- Navarrete, A. (2020). *Manual de litigación oral en materia laboral*. Gaceta Jurídica.
- Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). San José: 22 de noviembre de 1969. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>
- Pasco, M. (2008). El principio protector en el proceso laboral. En *Trabajo y seguridad social: estudios jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (pp. 547-568). Grijley. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/11/Luis-Aparicio-Homenaje-full-547-568.pdf>
- Polanco, C. (2021). El rol de los abogados y jueces en la audiencia preliminar. *Revista Gaceta Civil & Procesal Civil*, (98), 73-88.
- Presidente del Poder Judicial propone régimen especial de pensiones para jueces (2023, 2 de mayo). *La República*, 7.
- Real Academia Española (2001a). Protagonismo. En *Diccionario de la lengua española* (t. II, 22.^a ed., p. 1848). Espasa Calpe.
- Real Academia Española (2001b). Protagonista. En *Diccionario de la lengua española* (t. II, 22.^a ed., pp. 1848-1849). Espasa Calpe.
- Real Academia Española (2001c). Protagonizar. En *Diccionario de la lengua española* (t. II, 22.^a ed., p. 1849). Espasa Calpe.
- Sumaria, O. (2021). *El nuevo “principio” de oralidad en el proceso civil. Perspectivas teóricas y desafíos prácticos*. Instituto Pacífico.
- Toledo, O. (2020). *Instituciones de Derecho Procesal del Trabajo*. Gaceta Jurídica.

- Tribunal Constitucional (2005). Expediente n.º 5854-2005-PA/TC. Lima: 8 de noviembre de 2005. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional (2009). Expediente n.º 3509-2009-PHC/TC. Lima: 19 de octubre de 2009. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03509-2009-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional (2010). Expediente n.º 05350-2009-PHC/TC. Lima: 10 de agosto de 2010. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05350-2009-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional (2023). Expediente n.º 0008-2003-AI/TC. Lima: 11 de noviembre de 2023. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>