

El juez laboral como juez natural para conocer del proceso contencioso administrativo en materia laboral

Paul Cavalié Cabrera

¿El juez laboral debe ser el competente para resolver la impugnación judicial de las actuaciones administrativas que provengan de la Autoridad Administrativa de Trabajo? Estimamos que sí, fundamentalmente. Por cierto, nuestra posición no se sustenta sólo en la reciente norma que le acaba de restituir tal competencia,¹ sino en motivos de fondo.

En el presente trabajo expondremos las razones que nos llevan a sustentar esta opinión; asimismo, dejaremos anotados algunos lineamientos para plantearnos una posible delimitación de las materias que, por excepción, podrían destinarse al conocimiento del juez contencioso administrativo, siempre sobre la regla del juez laboral como juez “natural”. A tal efecto, el juez de trabajo podría resolver las impugnaciones judiciales en mención, aplicando las normas procesales que rigen el nuevo proceso contencioso administrativo, más aun cuando de éste se predicen hoy interesantes y novedosos alcances.

Particularmente, nuestro enfoque se centrará en las actuaciones de la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT) referidas al régimen laboral de la actividad privada (en el entendido, asumido de parte nuestra, que existe un relativo consenso en asignar exclusiva competencia al juez contencioso administrativo para el cono-

¹ Con fecha 28 de junio de 2008, se publicó el Decreto Legislativo N° 1067, cuya primera disposición complementaria señala que “las demandas contra actuaciones administrativas de las Autoridades Administrativas de Trabajo, son competencia de los jueces especializados en materia laboral, siguiendo las reglas del procedimiento contenidas en la presente ley”.

cimiento de actuaciones relacionadas con el régimen laboral de la actividad pública).

Por lo demás, la exclusividad de la vía contencioso administrativa para efectos de tramitar las impugnaciones judiciales contra la Administración ha sido expresamente contemplada en el artículo 3° de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (LPCA), cuando dispone que *“las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales”*.

Como ya quedó dicho, hasta hace poco tiempo, cuando se pretendía impugnar judicialmente una actuación administrativa de la AAT en materia laboral privada², se debía acudir a un juzgado especializado en lo contencioso administrativo o, en su defecto, a un Juzgado Civil o Mixto³.

De otra parte, merece destacarse cómo se ha venido intentando en estos últimos años configurar un moderno contexto regulatorio destinado a afianzar la tutela de los derechos de los ciudadanos, en línea de institucionalizar un estado democrático de derecho. En tal dirección debe verse la expedición de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), la promulgación de la LPCA y la más reciente del Código Procesal Constitucional.

Lamentablemente, carecemos en nuestro país de una jurisprudencia administrativa y judicial oportunas y, sobre todo, esclarecedoras, que contribuyan a delimitar los alcances de las normas y la debida articulación entre ellas. Nos estamos acostumbrando a que tal carencia intente ser suplida a partir de las sentencias que

² También podríamos atribuir tal contenido o sustantividad “laboral” a las actuaciones desarrolladas por otros organismos como la SUNAT o el INDECOPI, si se acepta que los mismos realizan actuaciones administrativas con incidencia en materia laboral privada (tales como las actuaciones que pudiesen estar referidas a las infracciones por incumplimientos en la declaración del PDT Planillas Electrónicas, en el primer caso, o las que se relacionan con los procedimientos concursales, en el segundo caso). Recordemos que el derogado artículo 80° de la Ley N° 26636, Ley Procesal del Trabajo (LPT), contemplaba la posibilidad de impugnar las actuaciones de la AAT “o de la Administración en general”, que hubieran causado estado.

³ Confrontar con el artículo 9° de la LPCA.

con el propósito de tutelar ningún derecho o posición subjetiva de cualquiera de los denunciantes, sino por su propio interés como órgano de control de la Administración y para depurar el funcionamiento regular de ésta. Así, el contencioso se limitaba a un control justamente “objetivo” de la legalidad del acto administrativo que se impugnaba, siendo por ello posible hablar de un “proceso hecho a un acto”. Este control constituía propiamente un autocontrol, ya que la Administración actuaba para depurar su actuación legal²².

Sin embargo, la concepción francesa fue superada por otros sistemas como el alemán o el italiano, donde no sólo se tutelan derechos, sino también intereses legítimos como posiciones o situaciones jurídicas subjetivas materiales y no sólo procesales (las cuales pueden justificar incluso el reconocimiento de indemnizaciones patrimoniales en caso de lesión). Así, se puede afirmar que el objeto del proceso contencioso administrativo dejó de ser la simple revisión de la legalidad del acto administrativo, para permitir, además, la obtención de una efectiva tutela de las situaciones jurídicas de los administrados, esto es, una finalidad encaminada hacia una tutela judicial efectiva.

Siguiendo esta tendencia, Priori²³ afirma que en el proceso contencioso administrativo se pueden plantear fundamentalmente dos tipos de pretensiones: la clásica pretensión de anulación o de nulidad y la que podríamos denominar como pretensión de *plena jurisdicción*. En relación con la primera de ellas, tenemos que el particular acude al órgano jurisdiccional con la finalidad de que éste realice un control de la legalidad de una actuación administrativa, tratándose entonces de una pretensión con fines meramente declarativos. Mientras que la pretensión de plena jurisdicción, le permite al demandante obtener un pronunciamiento jurisdiccional que de manera real y eficaz le proporcione una tutela a las situaciones jurídicas de las cuales es titular.

²² *Ibíd.* Loc. cit.

²³ PRIORI POSADA, Giovanni. *Op. Cit.* p. 111 - 112.

El artículo 1º de la LPCA reconoce tanto el contencioso de nulidad como el contencioso de *plena jurisdicción*, al establecer que la finalidad del proceso contencioso administrativo no sólo se limita al control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública por parte del Poder Judicial, sino que también comprende la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.²⁴

2.2. Pretensiones y efectos de la sentencia estimatoria en el proceso contencioso administrativo.

En el artículo 5º de la LPCA se encuentran previstas las distintas pretensiones que pueden ser planteadas en el proceso contencioso administrativo, entre las cuales se encuentran tanto las tradicionales pretensiones de nulidad como las de plena jurisdicción.

En primer lugar, se encuentra regulada la pretensión de declaración de nulidad total o parcial o ineficacia de los actos administrativos, la cual parte de concebir como presupuesto de la actuación jurisdiccional, una actuación administrativa que incurre en una de las causales de nulidad establecidas en el artículo 10º de la LPAG. En el ámbito laboral, cualquiera de las partes afectadas (ya sea trabajador o empleador), puede solicitar a través de este proceso, la declaración de la nulidad, total o parcial, o la ineficacia de los actos administrativos de la AAT.

La segunda pretensión que se encuentra regulada en la LPCA, es la que persigue el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines. Ésta viene a ser la formulación genérica de la pretensión de plena jurisdicción, a través de la cual se habilita a los particulares a acudir ante el órgano jurisdiccional para solicitarle que reconozca o restablezca una situación jurídica (derecho subjetivo o interés legítimo) que ha sido vulnerada por la entidad administrativa.

²⁴ Sobre las bondades y algunas incongruencias presentes en el diseño de la LPCA, y su conexión con los procesos constitucionales, ver ESPINOZA - SALDAÑA BARRERA, Eloy. Código Procesal Constitucional. Proceso Contencioso Administrativo y Derechos del Administrado. Lima: Palestra Editores, 2004.

es identificar acto administrativo con resolución administrativa. Los actos administrativos no siempre se encuentran contenidos en resoluciones administrativas, sino que también pueden estarlo en oficios, cartas, y, en situaciones más ocasionales, en memorandos. Incluso, pueden no estar contenidos en instrumento alguno, como es el caso del acto administrativo ficto proveniente del silencio administrativo positivo, y de la propia actuación material *de facto* en que pudiera incurrir la Administración.

Por otro lado, la exigencia de que los actos administrativos se encuentren sujetos a los preceptos del Derecho Público, excluye la posibilidad de considerar como tales a las situaciones en las que la Administración interviene despojándose de sus potestades públicas⁷.

Asimismo, debe tenerse presente que los efectos de los actos administrativos son concretos, a diferencia de los reglamentos que son abstractos, generales e impersonales⁸.

Morón Urbina⁹, anota que existen casi tantas clasificaciones de los actos administrativos como el número de doctrinarios que han escrito al respecto. Sin embargo, para los efectos del presente trabajo, sólo nos interesa desarrollar dos de ellas.

La primera clasificación de los actos administrativos que revisaremos, es la que distingue entre los actos que causan estado y los actos firmes. La relevancia de esta distinción se vincula con el enunciado del artículo 148° de la Constitución

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Los actos administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”. p. 242 – 257. En: Derecho & Sociedad. Año XII. N° 17 (2001). p. 245. Así, los contratos que celebra la Administración y que no se encuentran dentro de la categoría de contratos administrativos, no califican como actos administrativos debido a que se rigen por el Derecho Privado. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Op. cit. p. 306.

⁸ Pero esta exigencia de concreción no es sinónimo de individualidad del administrado concernido con el acto, puesto que un acto administrativo también puede ser dirigido a un número incierto de personas pero dentro de una situación jurídico administrativa concreta. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. Loc. cit.

⁹ *Ibíd.* p. 247.

Política del Perú, el cual dispone que “*las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa*”.

En ese sentido, se puede definir como acto que causa estado a aquél que, por haberse seguido la vía administrativa hasta agotarla, resulta susceptible de ser impugnado en la vía contencioso administrativa. Mientras que el acto firme viene a ser aquél que ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias del recurso administrativo o contencioso administrativo, debido a que los plazos para ejercer el derecho de contradicción ya se han extinguido¹⁰.

Una segunda clasificación de los actos administrativos, más funcional para los efectos del presente trabajo, es la que distingue entre actos reglados y actos discrecionales. Aquí, debemos anotar, ante todo, que cualquier actuación de la Administración Pública debe ceñirse al principio de legalidad, es decir, debe ejercerse dentro de los límites que la regulación jurídica le impone con el objeto de garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos contra posibles situaciones de arbitrariedad. Sin embargo, algunos de los asuntos que son sometidos a la competencia de la Administración requieren, de parte de ella, contar con cierto margen de libertad de apreciación. Surge entonces la distinción entre los actos “reglados” y los actos “discrecionales”.

Las actuaciones regladas de la Administración Pública implican el cumplimiento automático de las condiciones impuestas por las normas jurídicas administrativas vigentes. El acto administrativo producido como consecuencia de la actuación reglada traduce una mera ejecución de la ley, al señalar ésta cómo debe actuar la Administración¹¹.

¹⁰ Ibid. p. 251 - 252.

¹¹ CAÑIZARES ABELEDO, Diego Fernando. “Lo reglado y lo discrecional en lo administrativo”. En: <http://www.fgr.cu/Biblioteca%20Juridica/Derecho%20Administrativo%20Fac.Derecho%20Cuba/Libro.%20Temas/Tema%20IV.doc>

Siguiendo a Cruz Villalón¹², el ejercicio de potestades regladas se refleja en aquellas actuaciones administrativas que no requieren mayor intervención por parte de la AAT, tales como: i) las funciones registrales formales y ii) las funciones registrales sustanciales que se tramitan ante ella. Vale anotar que en el ámbito de ejecución de las relaciones laborales de trabajo, en nuestro país, las actuaciones administrativas se encuentran contempladas principalmente en el vigente Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2006-TR, posteriormente modificado en varias oportunidades.

Con los riesgos de la arbitrariedad que toda clasificación supone, a nuestro entender, constituirían funciones registrales formales de nuestra AAT, es decir, de mera recepción de información de carácter laboral¹³, algunos procedimientos incluidos en el TUPA del MTPE, como son los de inicio de la negociación colectiva, el registro de convenios colectivos, la comunicación de trabajadores amparados por el fuero sindical, la comunicación del número y ocupación de trabajadores en empresas que desarrollan servicios esenciales, todos ellos en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo. También lo serán -aunque en el plano de las relaciones individuales de trabajo- los trámites para registrar contratos de trabajo a tiempo parcial, contratos sujetos a modalidad, contratos de trabajo de futbolistas profesionales, entre otros.

En el caso de las funciones registrales sustanciales, se trata del cumplimiento de obligaciones de depósito ante la AAT de algún tipo de documentación, como requisito para la adquisición de una posición jurídica o la validez jurídica de un acto determinado¹⁴. Dentro de esta categoría ubicaríamos a la inscripción en el registro de sindicatos, la inscripción de federaciones y confederaciones sindicales, la

¹² CRUZ VILLALÓN, Jesús. Apuntes de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tema 18: Proceso de trabajo y potestades administrativas. En: <http://www.personal.us.es/jesusacruz/18%20Proceso%20y%20Administracion.pdf>. p. 12 - 13.

¹³ Las funciones registrales formales no comportan ninguna competencia decisoria por parte de la Administración, ya que ésta se limita a determinar la procedencia del registro, luego de verificar el cumplimiento de la lista de requisitos establecida para ello. *Ibíd.* p. 12.

¹⁴ *Ibíd.* p. 13.

reinscripción de sindicatos, como requisitos para la adquisición de personalidad gremial de dichas organizaciones sindicales; así como la comunicación de reforma de estatutos, de la nómina de junta directiva de sindicatos y de los cambios que en ella se producen, como condición para tener una representación sindical y estatutos vigentes; o el caso de la incorporación en el régimen especial de la micro empresa o de la pequeña empresa, como requisito para acceder al respectivo régimen laboral especial.

De otro lado, la discrecionalidad tiene lugar más bien ante la falta de una norma administrativa, o cuando la norma deja libre al órgano estatal para la solución de un asunto, o cuando la norma existente hace depender la determinación del objeto del acto de un elemento que debe ser apreciado por la Administración. Así, la actividad discrecional responde a una necesidad del desarrollo de la Administración, realizando los intereses legítimos a los cuales ésta debe servir¹⁵.

La discrecionalidad se evidencia en el ejercicio de facultades administrativas que, a diferencia de las actuaciones regladas, implican una mayor capacidad de decisión por parte de la Administración. Resulta importante hacer una distinción entre la facultad de discrecionalidad que tiene la Administración en general y la arbitrariedad, pues si bien aquélla implica una mayor libertad de la actuación administrativa, la misma debe ser conforme al derecho. Por el contrario, las decisiones arbitrarias son las que carecen de una base legal, por ejemplo, cuando la AAT emite una resolución de multa sin una fundamentación que la sustente.

Ramón Fernández¹⁶ toma nota de los siguientes elementos que permiten establecer una diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario:

- a) Si no hay motivación que sostenga la decisión administrativa, su único apoyo será la sola voluntad de quien la adopta, lo cual resulta insuficiente en un Estado de Derecho en el que no hay margen para el poder puramente personal.

¹⁵ CAÑIZARES ABELEDO, Diego Fernando. Web cit.

¹⁶ RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. Discrecionalidad, arbitrariedad y control jurisdiccional. Lima: Palestra, 2006, p. 96 - 105.

- b) Además, resulta necesario que la discrecionalidad se encuentre respaldada y justificada por los datos objetivos sobre los cuales opera, para no devenir en simple arbitrariedad. En ese sentido, se puede afirmar que la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extiende, primero, a la verificación de la realidad de los hechos, y luego, a la valoración de si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con los mismos.
- c) En tal dirección, se puede afirmar que los actos discrecionales deberán gozar de una justificación objetiva que sea el fruto de un proceso de razonamiento lógico. En cambio, en los actos reglados, como su contenido está agotadoramente tipificado por la ley, presenta escasa importancia el proceso de formación de la voluntad administrativa.

Dentro de las potestades discrecionales de la AAT, Cruz Villalón¹⁷ incluye: i) las facultades autorizatorias en sentido estricto, ii) las facultades autorizatorias supletorias de la autonomía colectiva, iii) las facultades de ordenación y conformación de derecho, iv) las intervenciones en el campo de la colaboración con la administración de justicia, y v) las facultades sancionadoras.

Con un menor grado de discrecionalidad administrativa, se encuentran las facultades autorizatorias en sentido estricto, por cuanto implican una capacidad de control por parte de la Administración del cumplimiento de una serie de requisitos legales precisados legalmente y la ampliación de la esfera jurídica de actuación del sujeto autorizado, de la que carecería sin dicha autorización. Este tipo de facultades se ejercitaría, por ejemplo, en los procedimientos previstos por el TUPA del MTPE para la inscripción en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de Intermediación Laboral o la inscripción en el Registro Nacional de Agencias Privadas de Empleo. Asimismo, esta facultad autorizatoria se ejercería en los procedimientos de autorización de trabajo de adolescentes.

Luego, con una mayor discrecionalidad, se encuentran las facultades autorizatorias supletorias de la autonomía colectiva, las cuales si bien también im-

¹⁷ CRUZ VILLALÓN, Jesús. Web cit. p. 13 - 14.

plican una capacidad de control por parte de la AAT del cumplimiento de una serie de requisitos legales precisados legalmente, materialmente suponen el ejercicio de una potestad básicamente arbitral frente a una discrepancia entre los representantes de los trabajadores y la dirección de la empresa, aumentándose de esta forma la capacidad discrecional resolutoria de parte de la autoridad laboral. El ejercicio de esta facultad se encontraría previsto en algunos procedimientos como la suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor, la terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas, la impugnación a la modificación colectiva de las jornadas, horarios de trabajo y turnos, la divergencia sobre el número y ocupación de trabajadores necesarios por servicios esenciales, o la observación del trabajador de la liquidación de la Compensación por Tiempo de Servicios, entre otros.

A su vez, las facultades de ordenación y conformación de derecho son las que implican el ejercicio de facultades decisorias, que dan lugar a fijación de derechos para las partes o bien de límites para los mismos. Ejemplos del ejercicio de estas facultades serían aquellos procedimientos como la verificación de paralización de labores o huelga, la declaratoria de huelga, a efectos de verificar su procedencia, la verificación de un despido arbitrario o de la disminución deliberada de las labores por parte de los trabajadores o la verificación de accidentes de trabajo.

Las intervenciones en el campo de la colaboración con la administración de justicia se encuentran representados por los procedimientos inspectivos que son iniciados de oficio frente a incumplimientos de las empresas, o el conocimiento de delitos penales durante el desarrollo de las diligencias inspectivas (en cuyo caso surge la obligación legal de comunicar tales hechos al Ministerio Público).

Finalmente, el ejercicio de las facultades sancionadoras de la AAT traduce una clara manifestación del ejercicio de potestades discrecionales, ya que en estos casos la Administración no sólo determina la existencia de incumplimientos por parte de los empleadores, sino que también procede a aplicar diversos criterios al momento de establecer las sanciones económicas respectivas.

En síntesis, las principales características de la actuación administrativa discrecional serían:

- a) La Administración que emite el acto discrecional tiene la facultad de elegir la más adecuada entre las posibles decisiones.
- b) Dicha elección se realiza en base a la valorización y la apreciación que la Administración hace de los hechos.
- c) En la valoración de los hechos se efectúa un juicio de oportunidad, en relación a normas o criterios de diversa naturaleza.
- d) Se da una mayor libertad de elección a la Administración, ya que al decidirse por una determinada posibilidad, no realiza una conducta automatizada sino que más bien lleva a cabo una apreciación y análisis de los hechos.

Debemos anotar que el artículo 1º de la LPAG excluye del concepto de acto administrativo, tanto a los actos de administración interna como a las actividades materiales de las entidades. Como nos recuerda Juan Carlos Morón¹⁸, los actos administrativos se caracterizan porque se dirigen hacia el exterior de la organización administrativa que los emite. Por tanto, no llegan a calificar como actos administrativos, los comportamientos que recaen al interior de las propias entidades, o actos internos (tales como los informes que, por ejemplo, con el fin de marcar una pauta interpretativa o para absolver consultas, son emitidos por la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo).

No obstante, como dijimos al principio de este acápite, la LPCA establece que no sólo los actos administrativos son recurribles en la vía del proceso contencioso administrativo, sino también las actuaciones materiales. De modo que, con algunas contadas excepciones¹⁹, se puede afirmar que cualquier actuación de la Administración Pública resulta susceptible de convertirse en objeto de impugnación judi-

¹⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 244 - 245.

¹⁹ Las únicas actuaciones administrativas que no pueden ser materia de impugnación a través del proceso contencioso administrativo, son: 1) la emisión de normas administrativas (actuación que es impugnable a través de la acción popular) y 2) las decisiones tomadas por la entidad en el marco de la ejecución contractual en materia de contratación administrativa (en cuyo caso la impugnación se efectúa a través del arbitraje). GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Op. cit. p. 307.

cial. Llevada esta posibilidad al ámbito laboral, ello se traduciría por ejemplo, en que se podría interponer un proceso contencioso administrativo derivado de una falta de notificación de un acta de inspección.

2. IMPUGNACIÓN DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL.

2.1. Proceso contencioso administrativo de nulidad y contencioso de *plena jurisdicción*.

Una de las grandes novedades que representó la entrada en vigencia de la LPCA, es la superación del proceso contencioso administrativo como uno de nulidad, y su configuración como uno de *plena jurisdicción*.

En nuestro ordenamiento, ha estado arraigada hasta hace muy poco una visión clásica del proceso contencioso administrativo, como uno destinado a examinar tan solo la legalidad del acto. Así, nuestro ordenamiento era tributario de la centenaria doctrina francesa del contencioso de nulidad. Esta doctrina sostenía que, “por diferencia de lo que ocurre en la justicia ordinaria, en la justicia administrativa, con independencia de un sector de recursos muy limitados referidos a los derechos de carácter patrimonial, donde se ejerce una “plena jurisdicción”, equiparable a la otorgada por los demás Tribunales, se ejerce sobretodo una jurisdicción supuestamente “objetiva”, en la cual no habría propiamente partes en el sentido procesal del término y de cuya decisión o Sentencia no sale ningún reconocimiento de derechos ni ninguna protección o tutela a favor de éstos, sino sólo la eventual anulación de un acto administrativo como técnica de puro restablecimiento de la legalidad”²⁰.

En esa dirección, señala García de Enterría²¹, el Consejo de Estado francés conocía las denuncias sobre el funcionamiento irregular de la Administración, no

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo T. II. Lima - Bogotá: Palestra - Temis, 2006. p. 1527.

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Contencioso - administrativo objetivo y contencioso - administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista”. En: Revista de Administración Pública. N° 152 (mayo - agosto de 2000). p. 94.

con el propósito de tutelar ningún derecho o posición subjetiva de cualquiera de los denunciantes, sino por su propio interés como órgano de control de la Administración y para depurar el funcionamiento regular de ésta. Así, el contencioso se limitaba a un control justamente “objetivo” de la legalidad del acto administrativo que se impugnaba, siendo por ello posible hablar de un “proceso hecho a un acto”. Este control constituía propiamente un autocontrol, ya que la Administración actuaba para depurar su actuación legal²².

Sin embargo, la concepción francesa fue superada por otros sistemas como el alemán o el italiano, donde no sólo se tutelan derechos, sino también intereses legítimos como posiciones o situaciones jurídicas subjetivas materiales y no sólo procesales (las cuales pueden justificar incluso el reconocimiento de indemnizaciones patrimoniales en caso de lesión). Así, se puede afirmar que el objeto del proceso contencioso administrativo dejó de ser la simple revisión de la legalidad del acto administrativo, para permitir, además, la obtención de una efectiva tutela de las situaciones jurídicas de los administrados, esto es, una finalidad encaminada hacia una tutela judicial efectiva.

Siguiendo esta tendencia, Priori²³ afirma que en el proceso contencioso administrativo se pueden plantear fundamentalmente dos tipos de pretensiones: la clásica pretensión de anulación o de nulidad y la que podríamos denominar como pretensión de *plena jurisdicción*. En relación con la primera de ellas, tenemos que el particular acude al órgano jurisdiccional con la finalidad de que éste realice un control de la legalidad de una actuación administrativa, tratándose entonces de una pretensión con fines meramente declarativos. Mientras que la pretensión de plena jurisdicción, le permite al demandante obtener un pronunciamiento jurisdiccional que de manera real y eficaz le proporcione una tutela a las situaciones jurídicas de las cuales es titular.

²² *Ibíd.* Loc. cit.

²³ PRIORI POSADA, Giovanni. *Op. Cit.* p. 111 - 112.

El artículo 1° de la LPCA reconoce tanto el contencioso de nulidad como el contencioso de *plena jurisdicción*, al establecer que la finalidad del proceso contencioso administrativo no sólo se limita al control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública por parte del Poder Judicial, sino que también comprende la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.²⁴

2.2. Pretensiones y efectos de la sentencia estimatoria en el proceso contencioso administrativo.

En el artículo 5° de la LPCA se encuentran previstas las distintas pretensiones que pueden ser planteadas en el proceso contencioso administrativo, entre las cuales se encuentran tanto las tradicionales pretensiones de nulidad como las de plena jurisdicción.

En primer lugar, se encuentra regulada la pretensión de declaración de nulidad total o parcial o ineficacia de los actos administrativos, la cual parte de concebir como presupuesto de la actuación jurisdiccional, una actuación administrativa que incurre en una de las causales de nulidad establecidas en el artículo 10° de la LPAG. En el ámbito laboral, cualquiera de las partes afectadas (ya sea trabajador o empleador), puede solicitar a través de este proceso, la declaración de la nulidad, total o parcial, o la ineficacia de los actos administrativos de la AAT.

La segunda pretensión que se encuentra regulada en la LPCA, es la que persigue el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines. Ésta viene a ser la formulación genérica de la pretensión de plena jurisdicción, a través de la cual se habilita a los particulares a acudir ante el órgano jurisdiccional para solicitarle que reconozca o restablezca una situación jurídica (derecho subjetivo o interés legítimo) que ha sido vulnerada por la entidad administrativa.

²⁴ Sobre las bondades y algunas incongruencias presentes en el diseño de la LPCA, y su conexión con los procesos constitucionales, ver ESPINOZA - SALDAÑA BARRERA, Eloy. Código Procesal Constitucional. Proceso Contencioso Administrativo y Derechos del Administrado. Lima: Palestra Editores, 2004.

Por ejemplo, en materia de relaciones laborales, la terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos se encuentra sujeta a una autorización de la AAT, que obliga a seguir un procedimiento para obtenerla. En ese sentido, cualquiera de las partes (trabajador o empleador) podría acudir ante el órgano jurisdiccional, para que a través de un proceso contencioso administrativo se determine el reconocimiento o el restablecimiento de una situación jurídica individualizada (la cual, en el caso de la parte trabajadora, sería la de mantención de su vínculo laboral y, en el caso de la parte empleadora, la terminación colectiva de los contratos de trabajo).

En tercer lugar, se encuentra la pretensión referida a la declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustenta en un acto administrativo. Trasladado al ámbito laboral, materia del presente trabajo, ello podría plantearse con respecto a las actuaciones inspectivas realizadas por iniciativa de los Inspectores del Trabajo en virtud a las facultades conferidas por ley, frente a situaciones de peligro inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores (como en los casos de obras de construcción) de los cuales toman conocimiento, debiendo actuar sin que tengan una orden de inspección, sin perjuicio de la posterior convalidación.

Finalmente, en la LGPA se encuentra regulada la pretensión referida a que se ordene a la Administración Pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

En resumen, se puede afirmar que nuestro ordenamiento no sólo habilita la impugnación judicial de cualquier tipo de actuación administrativa, sino que además dota al administrado de una amplia variedad de pretensiones a su favor. Por ello, somos de la opinión que la interposición de las demandas contencioso administrativas estará condicionada más bien por razones de tipo fáctico, como puede ser la inmediatez en la ejecución de ciertas actuaciones de la Administración. Así, por ejemplo, si nos ponemos en el caso de un trabajador que solicite una visita inspectiva a su centro de trabajo para verificar la ocurrencia de algún acto de hostilización que se estuviese cometiendo en su contra, tendríamos que concluir

que para el mismo no tendría mucho sentido seguir un proceso contencioso administrativo que concluya ordenando la realización de la diligencia inspectiva al cabo de algunos años.

Cabe anotar que cada una de las pretensiones que hemos desarrollado, encuentra su correlato en los efectos de las sentencias estimatorias que se encuentran reguladas en el artículo 38° de la LPCA.

Queremos destacar también otras características relevantes de nuestra LPCA, teniendo en cuenta su reciente modificación normativa ha removido algunas limitaciones que venían siendo reclamadas. Así, por ejemplo, fruto de tales cambios hoy es posible demandar acumulativamente la pretensión de obtener el pago de una indemnización por parte de la Administración; se establece un plazo perentorio de 15 días para que el funcionario competente remita copia certificada del expediente relativa a la actuación impugnada; hay una nueva regulación en materia de notificaciones por medio de sistemas de comunicación electrónicos o telemáticos; se admite incorporar excepcionalmente al proceso medios de prueba de hechos nuevos o que no fueron alegados en la etapa prejudicial, si hubieran sido conocidos posteriormente a la iniciación del proceso.

3. UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL.

3.1. ¿Cómo viene funcionando la justicia contenciosa administrativa en la actualidad?

El Informe Defensorial N° 121, “Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia”²⁵, contiene el resultado del estudio que fuera realizado por la Defensoría del Pueblo, con el propósito de determinar cuál es el estado de la vía contencioso administrativa en la actualidad.

²⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 121, “Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia”. Lima, 2007. 218 p.

En el referido informe se señala que si bien la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen las pautas básicas para la correcta actuación de la Administración Pública, es necesario reconocer que la misma puede cometer errores en su actuación, los cuales resultan vulnerando los derechos de los administrados. Precisamente por ello, el Poder Judicial es el llamado a cumplir el papel de instancia adicional revisora y correctora de los vicios e irregularidades que en la vía administrativa se hubiesen podido cometer.

En cuanto a los problemas que se presentan en la tramitación de los procesos contenciosos administrativos, se ha bautizado como “indigencia legal” al escaso interés que presentan los particulares por buscar asesoría legal especializada para la defensa de sus derechos vulnerados. Se estima que las razones de este actuar son, principalmente, de índole económica (se prefiere evitar el pago de un abogado) o cultural (percepción de autosuficiencia).

Un punto importante a considerar es que los órganos contenciosos administrativos conocen demandas sobre diversas temáticas, ya que les corresponde ejercer el control jurisdiccional de la actuación de todas las entidades del Estado. Así, según los datos que se manejan en el Informe Defensorial²⁶, existen principalmente dos tipos de materias que son sometidas al proceso contencioso administrativo: la previsional (que concentra el 67% de los casos), y las impugnaciones referidas al personal del régimen laboral de la actividad pública (con un 12% del total).

El aumento de la materia previsional en el universo de los casos ha sido el factor determinante del exceso de carga procesal que existe en estos juzgados. Gran parte de estos procesos han sido iniciados contra ESSALUD (35%) y la ONP (35%), siguiéndoles a continuación los que se interponen contra los ministerios (7%) y las municipalidades (6%).

En el caso de los Ministerios, se ha constatado que los mismos generan el 17% del total de las demandas contencioso administrativas, siendo los más demandados los ministerios de Transportes y Comunicaciones (19%), Trabajo y Promoción del

²⁶ *Ibíd.* p. 51.

Empleo (16%), Defensa (12%) y Salud (10%). De estas demandas, la mayor parte se refiere a las actuaciones administrativas sobre el personal sujeto al régimen laboral público (36%), siguiéndoles los temas previsionales en un segundo lugar (12%).

Puede observarse que en el 66% de las demandas presentadas por personas jurídicas, lo que se busca es dejar sin efecto la sanción impuesta por la Administración, mientras que este porcentaje se reduce en el caso de las personas naturales al 10%.

Por el contrario, sólo en un 34% las personas jurídicas impugnan resoluciones administrativas que guardan relación con la vulneración de derechos (y no con la imposición de multas). En las personas naturales, este porcentaje asciende a 90%, principalmente por reclamos sobre el reconocimiento de derechos pensionarios²⁷.

De los datos recogidos en el Informe Defensorial N° 121, se aprecia que la justicia contenciosa administrativa toma conocimiento de diferentes materias, lo cual, evidentemente, afectó la posibilidad de no le permite avocarse plenamente a casos específicamente referidos a derechos laborales, más aún considerando la saturada carga procesal que soportan estos juzgados. Asimismo, se observa una elevada recurrencia por parte de las personas jurídicas a esta vía para impugnar las multas administrativas que les son impuestas, las cuales muchas veces requieren de un conocimiento especializado a fin de determinar si las referidas sanciones se ajustan a derecho o no.

Finalmente, para darnos una idea de la carga procesal que manejan los tribunales de primera instancia, podemos señalar que, a marzo de 2007, el 8° Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima conocía aproximadamente 7,500 casos, mientras que el 5° y el 6° bordeaban los 7,000, el 7° superaba los 6,000, y el resto de casos (que ascendería a unos 20,000) se distribuía entre los 6 Juzgados restantes.

²⁷ *Ibid.* p. 61.

3.2. La relación que podría existir entre el proceso contencioso administrativo y algunos procesos constitucionales en la defensa de derechos laborales.

Como hemos visto en el punto 2 de este artículo, el proceso contencioso administrativo vigente apunta a una clara superación de la concepción tradicional del mismo, pasando de ser un proceso de nulidad del acto cuestionado a uno de plena jurisdicción. Esta característica determina que, mediante el contencioso administrativo, se procure obtener una tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados, entre los que se encontrarán, en muchos casos, algunos derechos constitucionales predicables tanto del trabajador como del empleador en su vinculación con la AAT.

Precisamente, debido a esta anotada expansión tuitiva que hoy exhibe la LPCA, tendríamos que en nuestro ordenamiento procesal el ámbito de actuación del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción podría confluir con el del proceso constitucional de amparo, en la medida que éste tiene por objeto la tutela de los derechos constitucionales que podrían entrar en juego en la vinculación entre el empleador y el trabajador con la AAT²⁸ (pues así fluye de lo dispuesto por la Constitución en su artículo 200^o inciso 2, y, desde luego, del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

De otro lado, conforme se vio en el punto 2.2., una de las pretensiones que pueden sustanciarse mediante el contencioso administrativo tiene por objeto que se ordene a la AAT *“la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme”*, en tanto que mediante el proceso constitucional de cumplimiento se perseguiría exactamente lo mismo.

Es, pues, en virtud de las zonas grises descritas, que corresponde efectuar una delimitación del campo de actuación de los procesos constitucionales de amparo y

²⁸ La confluencia entre el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción y los procesos constitucionales recae fundamentalmente sobre el proceso constitucional de amparo, en la medida que tanto el hábeas corpus y el hábeas data tutelan otros derechos específicos.

de cumplimiento en relación con el proceso contencioso administrativo, más aun si, de acuerdo con el artículo 3º de la LPCA, que recoge el principio de exclusividad de esta vía procesal, se dispone que *“las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales”*.

3.2.1. El proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo.

Con anterioridad a la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, podemos afirmar que el juego entre el “amparo alternativo” de la Ley N° 23506²⁹ -o sea, la posibilidad de escoger entre el amparo y la vía procesal ordinaria- y la salvedad del artículo 3º de la LPCA en cuanto a admitir también la impugnación de una actuación de la Administración en sede procesal constitucional -cuando así correspondiera, por cierto- terminaron por privilegiar la recurrencia a la jurisdicción constitucional en desmedro de la contencioso administrativa. Seguramente en atención a las características de celeridad, gratuidad y mayor garantía que exhibía el amparo frente al contencioso administrativo, los justiciables optaban mayoritariamente por el amparo constitucional.

El marco normativo descrito sufrió una modificación sustancial a partir del mes de diciembre del año 2004, con la aprobación del Código Procesal Constitucional mediante la Ley N° 28237.

Este Código ha configurado un nuevo tipo de amparo constitucional³⁰, que ha sido adjetivado como subsidiario o residual, el cual se caracteriza por tratarse de un proceso excepcional, como respuesta al abuso en su empleo generado durante

²⁹ Antes del Código Procesal Constitucional regía la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, posteriormente modificada por la Ley N° 25398. A nivel doctrinario puede verse: ABAD YUPANQUI, Samuel. El Proceso Constitucional de Amparo. Su aporte a la tutela de los derechos fundamentales. Lima: Gaceta Jurídica, 2004, p. 120 – 121.

³⁰ Sobre el amparo en el Código Procesal Constitucional, ver: LANDAARROYO, César. “El amparo en el nuevo Código Procesal Constitucional peruano”. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, Montevideo: Fundación Konrad -Adenauer- Stiftung, Montevideo, 2005, p. 361 - 384.

la vigencia de la Ley N° 23506. En buena cuenta, ello quiere decir que sólo se podrá acudir al amparo cuando no existan otras vías procesales ordinarias igualmente satisfactorias para la tutela del derecho constitucional invocado (inciso 2 del artículo 5° del Código Procesal Constitucional).

En este nuevo escenario normativo, entonces, la vía procesal para cuestionar la actividad de la Administración Pública -y por ende la actuación administrativa en materia laboral- es el proceso contencioso administrativo, el cual, además, por constituirse en uno de plena jurisdicción, se configuraría como la vía procesal ordinaria igualmente satisfactoria frente al amparo (propiciando que, en principio, al no transitar por ella, opere la causal de improcedencia del proceso constitucional prevista en el inciso 2 del artículo 5° del Código Procesal Constitucional).

A modo de delimitar cuándo el trabajador o el empleador han de acudir al amparo o al proceso contencioso administrativo, consideramos que la vía procesal idónea será la del proceso constitucional de amparo, siempre que la actuación de la AAT vulnere o lesione el contenido constitucional del derecho al debido proceso o de alguno de sus componentes (motivación, defensa, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad de las sanciones, legalidad y taxatividad de las infracciones administrativas, prueba, etc.) o de algún otro derecho constitucional (como el derecho a la igualdad o no discriminación, derecho a la jornada de trabajo, derecho a la libertad sindical, derecho al trabajo) reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos (convenios OIT y otros).

En cambio, si lo que se busca es la tutela de aquellos elementos no esenciales del derecho constitucional invocado, es decir, cuando se cuestiona la validez de la actuación administrativa por no ajustarse al ordenamiento legal vigente, la vía procesal idónea será el proceso contencioso administrativo (ya sea que se persiga la nulidad del acto administrativo cuestionado o el restablecimiento de los derechos afectados por la actuación administrativa).

3.2.2. El proceso contencioso administrativo y el proceso de cumplimiento.

Como ya se dijo, la LPCA establece como una de las pretensiones exigibles ante la jurisdicción contencioso administrativa el que “*se ordene a la administra-*

ción pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme". Esta pretensión se confunde con aquellas que pueden ser tramitadas ante el proceso de cumplimiento, ya que en ambos casos se busca controlar la inactividad de la Administración Pública.

Frente a la eventual concurrencia de estas dos vías procesales, el Tribunal Constitucional ha marcado una pauta de diferenciación a partir de su precedente plasmado en el Exp. N° 0168-2005-PC/TC. En la sentencia recaída en dicho proceso, el TC establece las características mínimas comunes que debe tener el mandato contenido en la norma legal o en el acto administrativo, cuyo cumplimiento se pretende a través del proceso constitucional. Por tanto, para saber si debemos acudir al proceso de cumplimiento o al contencioso administrativo ya no se necesita calificar la omisión administrativa, es decir, determinar si ésta fue de tipo formal o material, sino que más bien se deberá calificar el tipo, o sea las características del mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo firme, cuyo cumplimiento se pretende.

Es decir, jurisprudencialmente se ha pasado de la calificación de la omisión de la actuación administrativa (calificación subjetiva), a la calificación del mandato cuyo acatamiento se pretende (calificación objetiva).

En este escenario, es necesario resaltar que el Tribunal, en el fundamento 14 del precedente citado, ha establecido que el mandato cuyo cumplimiento se pretende debe: *"a) ser un mandato vigente, b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo, c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, e) ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante, y g) permitir individualizar al beneficiario"*.

Entonces, hoy, acorde con los nuevos criterios del Tribunal Constitucional, para saber si debemos ir al proceso de cumplimiento o al proceso contencioso administrativo, debemos calificar el mandato cuya ejecución se pretende sobre la base de las reglas antes mencionadas. Por ende, si el mandato no se ajusta a los parámetros establecidos, es decir si existe cuestionamientos sobre su vigencia, existen dudas sobre la certeza del mandato, o está sometido a una actividad interpretativa compleja (existen remisiones normativas y administrativas), o está sometido a condiciones de dudoso cumplimiento, la pretensión deberá tramitarse conforme al artículo 5º numeral 4 de la Ley N° 27584 (LPCA).

Adicionalmente, debemos mencionar que si la sustentación de lo pretendido requiere de una actividad probatoria compleja, a tenor de lo establecido en el artículo 9º del Código Procesal Constitucional, nuestra pretensión deberá ventilarse a través del proceso contencioso administrativo.

Sintetizando lo expuesto tenemos las siguientes reglas de delimitación:

- a) Si el mandato cuyo cumplimiento se pretende no se ajusta a las características establecidas por el Tribunal Constitucional o la sustentación de la pretensión requiere de una actividad probatoria compleja, la pretensión deberá ventilarse a través del proceso contencioso administrativo.
- b) En cambio, si la vigencia, certeza e incondicionalidad del mandato es inquestionable y no se requiere mayor actividad probatoria que los anexos de la demanda, la vía procesal idónea para tramitar nuestra pretensión será el proceso de cumplimiento.

4. CONCLUSIONES.

De lo expuesto en el presente trabajo, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

1. La Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo (LPCA) ha determinado la exclusividad de dicha vía procesal a efectos de tramitar las impugnaciones judiciales contra la Administración Pública. El problema radicaba en que dicha norma había atribuido competencia al juez especia-

lizado en lo contencioso administrativo para el conocimiento de tales impugnaciones, soslayando la necesaria especialidad del juez en una materia tan peculiar como la laboral.

2. La variedad de temas laborales que es posible abordar durante el desarrollo de los procesos contencioso administrativos seguidos contra la actuación de la AAT, y la necesidad de que el juzgador cuente con una formación especializada por la naturaleza tan peculiar de las instituciones laborales, imponían la restitución de la competencia al juez laboral. En esa dirección, recientemente, mediante el Decreto Legislativo N° 1067, se ha restablecido la competencia del juez especializado en Derecho del Trabajo para conocer de tales demandas.
3. De acuerdo con la naturaleza de plena jurisdicción que adopta nuestra actual LPCA, ésta provee al administrado de una amplia variedad de pretensiones a su favor, entre las cuales destaca la posibilidad de obtener tutela para el reconocimiento o restablecimiento de un derecho laboral afectado. Por ello, se puede afirmar que la interposición de las demandas contencioso administrativas estará condicionada más bien por razones de tipo fáctico, como por ejemplo, la evaluación sobre la inmediatez en la ejecución de las actuaciones de la Administración.
4. Se aprecia como práctica común que durante el desarrollo de los procesos contencioso administrativos interpuestos contra la AAT, los empleadores soliciten el otorgamiento de medidas cautelares con el único propósito de suspender la actuación administrativa dirigida a la tramitación de la ejecución de una multa impuesta al empleador.
5. Existen zonas de eventual concurrencia entre el proceso contencioso administrativo y otros procesales constitucionales, que es preciso delimitar. Así, a fin de establecer una frontera entre el proceso de amparo y el contencioso administrativo, consideramos que si el petitorio y los hechos de la demanda tienen como finalidad el cuestionamiento de una actuación de la administración laboral, reglada o discrecional, siempre que, además, hubiera incidido sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho constitucional invocado, y si adicionalmente no existiera en el ordenamiento jurídico otra vía procesal idónea para tutelar ese contenido constitucional, la vía pertinente será la del proceso constitucional de amparo. En cambio, si el petitorio y los hechos de la demanda tuvieran como finalidad

impugnar una actuación, de carácter discrecional o reglada de la AAT, que no incidiera sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, la vía procesal adecuada será la del proceso contencioso administrativo.

6. La delimitación entre el proceso de cumplimiento y el proceso contencioso administrativo estará en función de la calificación objetiva del mandato cuyo acatamiento se pretenda. Si dicho mandato no se ajusta a las características establecidas por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Exp. N° 0168-2005-PC/TC o la sustentación de la pretensión requiere de una actividad probatoria compleja, la pretensión deberá ventilarse a través del proceso contencioso administrativo. En cambio, si la vigencia, certeza e incondicionalidad del mandato es incuestionable y no se requiere mayor actividad probatoria que los anexos de la demanda, la vía procesal idónea para tramitar nuestra pretensión será el proceso de cumplimiento.
7. La actuación discrecional de la Administración se caracteriza básicamente porque implica una capacidad de decisión mayor que la que se ejerce en el caso de las actuaciones regladas. A partir de tal diferenciación, proponemos que se adopte un sistema de reparto de competencias entre la jurisdicción laboral y la contenciosa administrativa para el conocimiento de las impugnaciones judiciales de las actuaciones de la AAT en materia laboral privada, sobre la base o regla de la competencia del juez de trabajo como el juez natural para el conocimiento de dicha materia.
8. Sin perjuicio de la reciente restitución de la competencia al juez de trabajo, formulada en términos genéricos, y como una forma de evitar recargar sus tareas, postulamos que sólo sean de su conocimiento la tramitación de las demandas contenciosas administrativas dirigidas a impugnar actuaciones discrecionales de la AAT donde resulte en juego una valoración e interpretación de materia laboral sustantiva, dejando a la jurisdicción contenciosa administrativa conocer de la impugnación de las actuaciones regladas de la AAT. Reiteramos que el criterio orientador del mencionado reparto de competencias debería estructurarse sobre la clasificación del acto administrativo que distingue entre actos reglados y actos discrecionales.

9. En lo que respecta al proceso judicial de revisión de las actuaciones coactivas de la AAT, consideramos que el mismo debería de permanecer dentro de la órbita de la jurisdicción contenciosa administrativa, dada la naturaleza reglada de la actuación que es objeto de impugnación.

BIBLIOGRAFÍA

-ABAD YUPANQUI, Samuel.

El proceso constitucional de amparo. Su aporte a la tutela de los derechos fundamentales. Lima: Gaceta Jurídica, 2004.

-CAÑIZARES ABELEDO, Diego Fernando.

"Lo reglado y lo discrecional en lo administrativo". En: <http://www.fgr.cu/Biblioteca%20JuridicaDerecho%20Administrativo%20Fac.Derecho%20Cuba/Libro.%20Temas/Tema%20IV.doc>

-CASTAÑEDA OTSU, Susana.

Derecho Procesal Constitucional. Tomo II, Lima: Jurista Editores, 2005.

-CRUZ VILLALON, Jesús.

Apuntes de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tema 18: Proceso de trabajo y potestades administrativas. En: <http://www.personal.us.es/jesusacruz/18%20Proceso%20y%20Administracion.pdf>

-DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

Informe Defensorial N° 121, *"Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso – Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia"*. Lima, 2007.

-ESPINOZA - SALDAÑA BARRERA, Eloy.

Código Procesal Constitucional. Proceso contencioso administrativo y derechos del administrado. Lima: Palestra, 2004.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.

“Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista”. En: Revista de Administración Pública. Nº 152 (mayo - agosto de 2000).

-GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández.

Curso de Derecho Administrativo. T. II. Lima - Bogotá: Palestra - Temis, 2006.

-GUZMÁN NAPURÍ, Christian.

“El concepto de acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema”. p. 303 - 309. En: Diálogo con la jurisprudencia. Año 13. Nº 114 (marzo de 2007).

-LANDA ARROYO, César.

“El amparo en el nuevo Código Procesal Constitucional peruano”. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, Montevideo: Fundación Konrad -Adenauer- Stiftung, Montevideo, 2005.

-MORÓN URBINA, Juan Carlos.

“Los actos administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”. p. 242 – 257. En: Derecho & Sociedad. Año XII. Nº 17 (2001).

-PRIORI POSADA, Giovanni.

Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Lima: ARA, 2002.