

“EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA COMO OBSTÁCULO PARA OBTENER TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA EN PROCESOS LABORALES DE TUTELA URGENTE”

Alexander Gabriel Granados Lobaton
Estudiante de Pregrado Derecho USMP
alexander_granados@usmp.pe

Sumario:

- I. Resumen
- II. Introducción
- III. Desarrollo
 - 3.1. Agotamiento de la vía administrativa aplicado en el proceso laboral
 - 3.2. Tutela jurisdiccional efectiva en procesos laborales de tutela urgente
 - 3.3. El agotamiento de la vía administrativa como obstáculo para obtener tutela inmediata en procesos laborales
- IV. Conclusión
- V. Bibliografía

I. RESUMEN

El agotamiento de la vía administrativa es un requisito de obligatorio cumplimiento antes de iniciar una demanda contenciosa – administrativa, es una vía que brinda una oportunidad a la entidad pública para revisar o rectificar su decisión plasmada en un acto administrativo. Asimismo, es aplicable en el ámbito laboral para aquellos trabajadores sujetos al régimen laboral público, es decir, el Decreto Legislativo N° 276, N° 24041 y N° 1057 (CAS). Por otra parte, los procesos laborales que inciden sobre situaciones de despido y desnaturalización laboral que vulneran el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la remuneración hacen necesaria la obtención de tutela jurisdiccional de manera urgente por el estado de indefensión económica que genera en el trabajador al verse privado de la ganancia periódica que resulta vital para la subsistencia. Ante esta situación, exigir al trabajador público que agote previamente la vía administrativa se convierte en un obstáculo para recurrir ante un órgano jurisdiccional y obtener tutela urgente, ya que está supeditado a que la misma entidad que lo despidió adopte una actitud intransigente para no reconocer el derecho que le corresponde,

en consecuencia, crea una dilación temporal que perjudica al trabajador en condición de desempleado. Si bien, existe un criterio jurisprudencial que exonera al trabajador de agotar la vía administrativa, es necesario que sea establecido formalmente en la Ley 27584 como excepción al cumplimiento de este requisito.

II. INTRODUCCIÓN

En el derecho laboral peruano, el principio a la tutela jurisdiccional constituye uno de los pilares centrales que busca brindar una garantía proteccionista a cualquier trabajador que pretende accionar ante el poder judicial. No obstante, en determinados procesos pueden existir factores que limitan las garantías ofrecidas por este derecho fundamental. En el presente caso, el requisito de agotar la vía administrativa aplicable a trabajadores sujetos al régimen laboral público puede significar un obstáculo para obtener una tutela jurisdiccional de manera inmediata en ciertas situaciones, como el despido arbitrario y desnaturalización de contratos, que pueden vulnerar el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la remuneración, lejos de cumplir con una función ordenadora, termina convirtiéndose en un retraso para la intervención judicial en casos donde la inmediatez es esencial. El presente trabajo tiene como finalidad analizar este problema, abordando inicialmente como aplica el requisito de agotamiento de la vía administrativa en el derecho laboral, en que situaciones se necesita obtener tutela urgente y de qué manera este requisito limita el acceso inmediato ante un órgano jurisdiccional, a fin de evidenciar la necesidad de establecer una nueva modificación normativa en armonía con los principios que rigen los procesos laborales.

III. DESARROLLO

3.1. Agotamiento de la vía administrativa aplicado en el proceso laboral

En forma general podemos encontrar diversas posturas para definir este requisito. Morón (2019) señala que es una oportunidad brindada a la administración pública, en el cual se garantiza que, previo a que un administrado pueda impugnar ante un juez una determinada decisión adoptada por ellas, se pueda brindar una oportunidad a la entidad administrativa para que conozca la disputa generada, y de ser el caso, pueda rectificarse sobre la conducta adoptada inicialmente. Por las razones expuestas, se puede entender que la finalidad de este requisito procedimental es brindar una oportunidad a favor de la administración pública para que pueda revisar, e incluso corregir un acto administrativo que pueda ser un acto lesivo

sobre los derechos del ciudadano, además se convierte en un filtro para resolver conflictos y evitar una judicialización innecesaria.

Por otro lado, TUO de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, en el artículo 19°, señala que antes de interponer una demanda contenciosa administrativa, es necesario haber agotado la vía administrativa en base a las reglas establecidas por la Ley del Procedimiento Administrativo General. Si revisamos el proceso regulado por la mencionada ley, el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo 39°, establece que una vez se interpone la solicitud administrativa e iniciado el procedimiento administrativo de evaluación previa, la entidad tiene un plazo de 30 días hábiles para resolver. Asimismo, el artículo 218° inciso 2 de la misma ley, establece un plazo de 15 días hábiles para la interposición de un recurso administrativo, ya sea recurso de apelación o reconsideración, y la entidad pública tiene un plazo de 30 días hábiles para resolver. En otras palabras, desde el inicio del procedimiento (el administrado interpone una solicitud administrativa) hasta que la entidad pública resuelva el recurso administrativo (en caso se interponga un recurso de apelación o reconsideración sobre la decisión que resuelve la solicitud inicial) y considerando los plazos establecidos, tenemos que la instancia administrativa puede durar hasta 75 días hábiles (aproximadamente 105 días calendarios).

En ese sentido, aplicado en el ámbito laboral, según lo establecido por el II Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral (2014) este requisito debe ser cumplido por aquellos trabajadores que prestan servicios al Estados, mismos que están sujetos al régimen laboral público, ya sea D. L. 276, Ley N° 24041 y D. L. 1057, además aquellos que están incorporados al servicio civil regulado por la Ley N° 30057 (Tema N° 01, pregunta 1.1). Por las razones expuestas, ante la presencia de un conflicto de naturaleza laboral, el servidor público tendrá que agotar la vía administrativa frente a la entidad en la cual ha desarrollado la prestación de servicios previamente a iniciar un procedimiento judicial ante un órgano jurisdiccional (vía contenciosa – administrativa) y para ello debe interponer los recursos administrativos necesarios y acatar los plazos establecidos por la Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.2. Tutela jurisdiccional efectiva en procesos laborales de tutela urgente

En primer lugar, la tutela jurisdiccional es un derecho reconocido constitucionalmente por el Estado y es una garantía esencial en todo proceso judicial, se encuentra establecido en el artículo 139° de la Constitución Política. Este derecho busca promover la actividad jurisdiccional orientada a otorgar una protección efectiva frente a la vulneración de un derecho, se materializa a través de la obtención y ejecución de la sentencia definitiva que resuelve una demanda ante el Poder Judicial. Asimismo, tiene como finalidad brindar una protección rápida y eficaz cuando un derecho se ve amenazado ante la inminente llegada de un daño irreparable ocasionado por la demora en el proceso judicial, requiriendo una respuesta inmediata del órgano jurisdiccional.

En el contexto del derecho laboral, cuando el trabajador es objeto de un despido arbitrario o desnaturalización laboral se vulnera el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la remuneración, por lo cual es necesario obtener tutela jurisdiccional con la finalidad de proteger dos derechos importantes y esenciales para todo trabajador. Al hablar de un proceso judicial de tutela urgente se hace referencia a otorgar una protección inmediata a favor del trabajador frente a situaciones lesivas que pueden surgir de la relación asimétrica que existe con el empleador, conforme a lo establecido por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en el artículo 9°, el empleador tiene una potestad sancionatoria, facultad que puede ejercer a través de un acto de despido extinguiendo la relación laboral con el trabajador y su permanencia en el puesto laboral, afectando la estabilidad laboral cuando el despido se realiza arbitrariamente, de forma fraudulenta o nula, o en casos donde el empleador desnaturaliza la causa objetiva de los contratos de naturaleza temporal o locación de servicios para encubrir una relación laboral a plazo indeterminado y no reconocer los beneficios sociales que por ley le corresponde al trabajador.

Aunado a ello, cuando se vulnera la estabilidad laboral mediante un despido, también se genera un daño inmediato y grave hacia el derecho a la remuneración, un derecho fundamental reconocido por la Constitución Política, en el artículo 24°, que establece una serie de derechos a favor del trabajador, entre ellos, la percepción de una remuneración justa y adecuada para él y su familia. La remuneración es un elemento esencial de la relación laboral y es importante para la subsistencia del trabajador y su familia, por ende, cuando es objeto de un despido arbitrario ya no puede generar los ingresos necesarios para subsistir. De

la misma forma, cuando se configura una desnaturalización laboral sobre un contrato a plazo fijo o un contrato de locación de servicios se produce una afectación económica hacia el trabajador, pues al estar sujeto a contratos de esta naturaleza no percibe los beneficios sociales que le corresponde. En procesos judiciales de esta naturaleza, la tutela jurisdiccional cumple una función de protección inmediata y efectiva sobre los derechos laborales, ya que el juez puede ordenar el cumplimiento de ciertas medidas necesarias para reestablecer los derechos del trabajador que han sido vulnerados.

3.3. El agotamiento de la vía administrativa como obstáculo para obtener tutela inmediata en procesos laborales

Tal como se ha definido, la vía administrativa es una instancia que permite a la entidad pública revisar una decisión adoptada y puede significar un proceso célere a favor del administrado para el reconocimiento de un derecho. No obstante, en la realidad existen deficiencias y limitaciones que pueden perjudicar en gran medida al administrado. Según Vegas (2012) no es posible descartar la importancia que reside en identificar la complejidad del asunto que el administrado desea someter a impugnación administrativa, en el caso de asuntos complejos que requieren de un análisis minucioso y el administrado necesite una intervención judicial inmediata, interponer recursos administrativos puede significar una pérdida de tiempo, convirtiendo la instancia administrativa en un privilegio a favor de la administración. Por las razones expuestas, es evidente que la regulación normativa actual no considera la importancia que reside en conocer la complejidad del asunto que el administrado pretende dar a conocer, ya que si hablamos de asuntos complejos donde sea ineficiente la impugnación administrativa y sea necesaria la intervención judicial inmediata, la obligación de requerir el agotamiento de la vía administrativa se convierte en una pérdida de tiempo para el ciudadano que busca tutelar un derecho vulnerado, mientras tanto los efectos que surgen de la decisión administrativa siguen afectando al administrado. Este problema se presenta en el ámbito laboral, cuando el trabajador del sector público busca solicitar el reconocimiento de la existencia de un derecho ante la entidad pública donde desarrollo sus funciones.

Si bien, la vía administrativa establece beneficios y ventajas para ambas partes como otorgar autotutela a favor de la entidad para revisar su propia decisión, reducir la carga procesal y evitar que el administrado tenga que seguir un proceso judicial que puede resultar engorroso. En la realidad, las entidades del Estado frente a procedimientos administrativos

relacionados al reconocimiento de un derecho por desnaturalización laboral y despido, lejos de rectificar su decisión, suelen adoptar una actitud intransigente para no reconocer la existencia de derechos a favor de los trabajadores, en la mayoría de casos obtienen una respuesta negativa o simplemente son ignorados, generando un costo de tiempo que debe ser soportado por el trabajador, pues tiene que esperar un tiempo considerable (generalmente 3 meses) para agotar formalmente la vía administrativa y pueda iniciar una demanda contenciosa – administrativa ante un juzgado especializado laboral, mientras tanto debido a las consecuencias que genera el despido, el trabajador se encuentra desamparado en un estado de indefensión económica y emocional.

Esta situación ocasiona que la finalidad perseguida por este requisito pierda totalmente su sentido, generando una barrera que impide proteger al trabajador, quien es la parte más débil de la relación laboral, prolongando el perjuicio social y económico que surge de una situación lesiva provocada por la entidad pública. Asimismo, vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional ya que el agotamiento de la vía administrativa no permite la intervención judicial rápida y eficaz para prevenir un daño mayor, en este sentido una dilación temporal desproporcional se vuelve incompatible con la finalidad que persigue este derecho, más aún en procesos laborales de esta naturaleza donde es indispensable la obtención de tutela jurisdiccional de manera inmediata debido a las consecuencias negativas que siguen afectando al trabajador.

En ese caso es importante filtrar los asuntos que van a ser sometidos al agotamiento de la vía administrativa, pues al tratarse de asuntos complejos como el reconocimiento de la existencia una relación laboral y, en medio, se ha configurado un despido, este requisito puede convertirse en un obstáculo para el trabajador, pues está supeditado a que la entidad pública pueda arbitrariamente adoptar una postura negativa, en consecuencia, perder el tiempo que hubiese sido necesario para acudir al sistema judicial, donde el juez mantiene una actitud imparcial y el trabajador pueda ser beneficiado prontamente con una medida cautelar mientras transcurre el proceso principal.

Para abordar este problema que sigue vigente hasta la actualidad, es necesario indagar en los plenos jurisdiccionales emitidos hasta la actualidad. De acuerdo al III Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional (2015) se establece una exoneración de agotar la vía administrativa a favor del trabajador en aquellos procesos que inciden sobre una

afectación del derecho a la remuneración (Tema N° 02). En ese sentido, el criterio que establece la Corte tiene como finalidad garantizar el contenido esencial del derecho mencionado frente a actos lesivos que pueden vulnerar el derecho a la remuneración, como puede ser el despido, considerando que el agotamiento de la vía administrativa puede convertirse en una restricción para acceder a la justicia. No obstante, si bien se ha establecido un criterio jurisprudencial, resulta importante que sea considerado por el legislador para ser incorporado en la ley del proceso contencioso administrativo.

Por lo cual, en base a lo expuesto se puede establecer una medida considerando el impacto negativo que tiene la obligación de cumplir con este requisito en procesos contenciosos administrativos del ámbito laboral. Se debe precisar que, no se busca la eliminación total de este requisito, pero si se requiere establecer una nueva excepción. La ley del proceso contencioso administrativo, en el artículo 20°, establece cuatro excepciones para no agotar la vía administrativa, sin embargo, en ninguna de ellas hace referencia al problema presentado y que pueda ser beneficioso para el trabajador cuando es objeto de un despido. Por ende, es viable proponer una modificatoria legislativa que incluya un nuevo inciso en el artículo 20° de la mencionada ley y establecer una nueva excepción cuando la demanda interpuesta invoque una afectación del derecho a la remuneración en base a lo establecido por la Corte. Esta modificación va a otorgar una mayor seguridad jurídica y claridad en el sistema de justicia, va a reducir las interpretaciones dispares que emiten los jueces, que en muchos casos omiten la aplicación del criterio establecido en el Pleno Jurisdiccional, al mismo tiempo convertir esta directriz en un mandato legal va a reforzar la tutela jurisdiccional estableciendo una uniformidad en la aplicación legislativa. Asimismo, refuerza la protección del derecho a la remuneración que tiene una naturaleza alimentaria frente a situaciones lesivas que pueden ser generadas por la entidad pública, fortalece las garantías ofrecidas por la tutela jurisdiccional al exonerar al trabajador de realizar trámites administrativos ineficaces y que impiden el acceso rápido al sistema judicial.

En síntesis, trasladar este criterio jurisprudencial establecido por la Corte Suprema a una norma expresa va a mejorar la eficiencia de los procesos judiciales y administrativos acorde con el estándar constitucional establecido en el Perú para proteger los derechos del trabajador.

IV. CONCLUSIÓN

El agotamiento de la vía administrativa como requisito previo para interponer una demanda contenciosa – administrativa en materia laboral, se ha transformado en un obstáculo para la protección de los derechos laborales de los trabajadores sujetos al régimen laboral público (D. L. N° 276, CAS, Ley N° 24041). Si bien, busca resolver conflictos previamente dentro de la administración pública, en la realidad, es un retraso para obtener tutela jurisdiccional de manera urgente en situaciones que afectan gravemente al derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la remuneración. Este último al tener un carácter alimentario, cualquier retraso o demora en su restablecimiento puede significar un perjuicio que afecta la subsistencia del trabajador y su familia. El trabajador está supeditado a que la entidad pública pueda emitir una respuesta negativa o tardía, convirtiendo este mecanismo en un obstáculo para la intervención jurisdiccional afectando el derecho a la tutela jurisdiccional.

Resulta importante modificar el artículo 20° de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo para agregar una nueva excepción que permita prescindir del cumplimiento del requisito de agotamiento de la vía administrativa cuando exista una afectación en el derecho a la remuneración, esta medida va a permitir superar la actual contradicción existente entre una formalidad procesal y la tutela jurisdiccional urgente que requiere este tipo de casos. La modificación legislativa va a otorgar una mayor solidez legal al criterio establecido por la Corte Suprema, al mismo tiempo va a optimizar el tiempo de espera para obtener una respuesta judicial inmediata en situaciones que puedan producir un perjuicio irreparable en los derechos del trabajador. Asimismo, va a garantizar un acceso oportuno al sistema judicial, evitando una dilación y prolongación injusta que ocasiona un daño al trabajador que se encuentra en una situación de despido y no percibe una remuneración para subsistir.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Vegas, C. (2012). Apuntes para la protección de los derechos ciudadanos a través del Proceso Contencioso Administrativo: el agotamiento de la vía previa. *Revista De Derecho Administrativo* N° 11. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13547>
- Morón, J. (2019). *COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Gaceta Jurídica
- Toyama, J. (2009). El despido disciplinario en el Perú. *IUS ET VERITAS* N° 38, 120-154. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12196>
- Pacori J (2025). *Inexigibilidad del agotamiento de la vía administrativa en el despido injustificado*. *Revista Iuris Dictio Perú*, Volumen VII. Recuperado a partir de <https://corporacionhramservicioslegales.com/2025/05/31/inexigibilidad-agotamiento-via-administrativa-en-el-despido-injustificado/>
- Constitución Política del Perú. (1993)
- Decreto Supremo 004-2019-JUS (2019) *Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*
- Decreto Supremo N° 011-2019-JUS (2019) *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 – Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*
- Decreto Supremo N° 003-97-TR (1997) *Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral*
- Corte Suprema de Justicia de la República (2014) *II PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO EN MATERIAS LABORAL Y PREVISIONAL*.
- Corte Suprema de Justicia de la República (2015) *III PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO EN MATERIAS LABORAL Y PREVISIONAL*.