

PREDICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 9415-2024
MODIFICACIÓN DE LA LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 9415/2024-CR propone modificar el artículo 19 de la Ley N.º 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo, que regula los casos en los que no es obligatorio agotar la vía administrativa antes de acudir al Poder Judicial. Actualmente, esta excepción aplica cuando la demanda está vinculada al contenido esencial del derecho a la pensión y la solicitud ha sido denegada en primera instancia administrativa. La propuesta amplía este supuesto y establece que tampoco será necesario agotar la vía administrativa cuando la controversia se refiera a materia laboral de carácter individual o al derecho a la seguridad social, siempre que exista una denegatoria en primera instancia.

Si bien es razonable mantener esta flexibilización en materia de seguridad social —por la urgencia y el carácter alimentario que suelen tener estos casos— extenderla a todos los conflictos laborales individuales podría generar efectos no deseados. En la práctica, bastaría una primera decisión administrativa desfavorable para que el trabajador acuda directamente al Poder Judicial, sin necesidad de apelar o solicitar reconsideración. Esto debilita el rol de la propia administración como instancia revisora y podría incentivar una judicialización temprana y masiva de controversias laborales en el sector público. En un sistema judicial ya sobrecargado, esta medida podría trasladar casos que aún podrían resolverse administrativamente, afectando la eficiencia y los tiempos de respuesta para todos.

Dictamen	Comentarios	Sugerencia HL
Modificación de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo La propuesta modifica el numeral 4 del artículo 19 de la Ley N.º 27584, referido a las excepciones al agotamiento de la vía administrativa. La modificación establece que no será exigible el agotamiento de la vía administrativa cuando la pretensión planteada en la demanda se refiera a materia laboral de carácter individual o al derecho a la seguridad social, siempre que haya sido denegada en la primera instancia administrativa. De este modo, en estos supuestos, bastará la emisión de la decisión en primera instancia para habilitar la interposición de la demanda ante el Poder Judicial.	Eliminación de filtros administrativos y judicialización prematura del conflicto laboral La propuesta elimina, en la práctica, un filtro institucional relevante dentro del propio aparato administrativo. El agotamiento de la vía administrativa no constituye una formalidad vacía, sino un mecanismo que permite revisar, corregir y eventualmente rectificar decisiones antes de trasladar el conflicto al Poder Judicial. Permitir que, ante una sola decisión desfavorable en primera instancia, el trabajador pueda demandar directamente en sede judicial reduce el espacio de autocorrección administrativa y debilita la lógica de solución progresiva de controversias. Este cambio adquiere especial relevancia si se considera que, en 2025, la especialidad laboral concentra el 21,7% de los procesos que ingresan al Poder Judicial, pero solo alcanza el 17,9% de los procesos resueltos¹. Existe, por tanto, un desbalance estructural entre el flujo de ingreso y la capacidad efectiva de resolución, que favorece la acumulación progresiva de expedientes y eleva el riesgo de congestión. Además, el problema no es aislado ni coyuntural. Entre 2015 y 2025, el volumen total de procesos en el Poder Judicial casi se duplicó, pasando de 743 mil a 1,365 mil casos². Si bien la proporción de ejecución ha mejorado y en 2025 alcanza su punto más alto (62%), el crecimiento del total de procesos ha sido mucho más acelerado. En otras palabras, el sistema resuelve más que antes, pero también enfrenta una presión creciente por el aumento constante de casos. En este contexto de expansión estructural de la carga procesal, especialidades con alta demanda, como la laboral, resultan particularmente afectadas, pues reciben una proporción de ingresos superior a la que logran resolver.	Necesidad de fortalecer la vía administrativa y preservar la sostenibilidad del sistema de justicia laboral Desde una perspectiva de política pública y sostenibilidad institucional, resulta necesario equilibrar el derecho de acceso a la justicia con la necesidad de preservar filtros administrativos que permitan resolver controversias sin trasladarlas prematuramente al Poder Judicial. En ese sentido, Horizonte Laboral considera razonable mantener la excepción al agotamiento de la vía administrativa en materia de seguridad social, dada la naturaleza urgente y, en muchos casos, alimentaria de estas controversias. Los conflictos vinculados a pensiones, prestaciones económicas o cobertura previsional pueden afectar directamente condiciones mínimas de subsistencia, lo que justifica un tratamiento diferenciado y un acceso más expedito a la tutela jurisdiccional. Sin embargo, extender esta excepción a toda materia laboral de carácter individual podría generar incentivos a la judicialización temprana de conflictos que no

¹ Ver Gráfico N° 1.

² Ver Gráfico N° 2.

Así, aun cuando existen mejoras en la capacidad resolutive agregada, la dinámica del volumen total evidencia un sistema que opera bajo condiciones de alta presión y riesgo de saturación. En ese escenario, ampliar el acceso directo a la judicialización podría incentivar el traslado prematuro de conflictos que aún podrían resolverse en sede administrativa, incrementando la presión sobre juzgados y salas laborales y profundizando el desbalance ya existente.

Alta litigiosidad del sector público y riesgo de expansión estructural de la carga judicial

El impacto de la medida debe analizarse considerando que la litigiosidad laboral en el sector público es estructuralmente elevada. Aunque los trabajadores públicos representan aproximadamente el 20% del total de trabajadores dependientes del país, generan al menos el 40% de las nuevas demandas laborales que ingresan al Poder Judicial.³ Asimismo, alrededor de 7 de cada 10 resoluciones de casación laboral que se pronuncian sobre el fondo corresponden a procesos contra empleadores estatales.

En este escenario, la eliminación del agotamiento de la vía administrativa en materia laboral individual no es neutral: afectará principalmente controversias contra entidades públicas. En lugar de incentivar mejoras en la gestión administrativa interna o fortalecer los mecanismos de revisión y solución de conflictos dentro del Estado, la propuesta facilita el traslado inmediato de la controversia al sistema judicial. Esto podría profundizar una tendencia ya existente de alta judicialización del empleo público, trasladando mayores costos institucionales al Poder Judicial, que actualmente recibe alrededor de 90 mil procesos laborales anuales en segunda instancia.

Incoherencia con las reformas recientes orientadas a racionalizar la carga procesal

En los últimos años, el propio Congreso de la República ha impulsado reformas dirigidas a contener la expansión de la litigiosidad laboral y racionalizar el flujo procesal. La Ley N.º 31699 restringió el acceso al recurso de casación,

necesariamente presentan la misma urgencia o afectación inmediata. Las controversias laborales individuales abarcan un universo amplio y heterogéneo — remuneraciones, beneficios sociales, sanciones, desnaturalización contractual, entre otras— que, en muchos casos, pueden ser revisadas y eventualmente corregidas dentro de la propia administración mediante los recursos correspondientes.

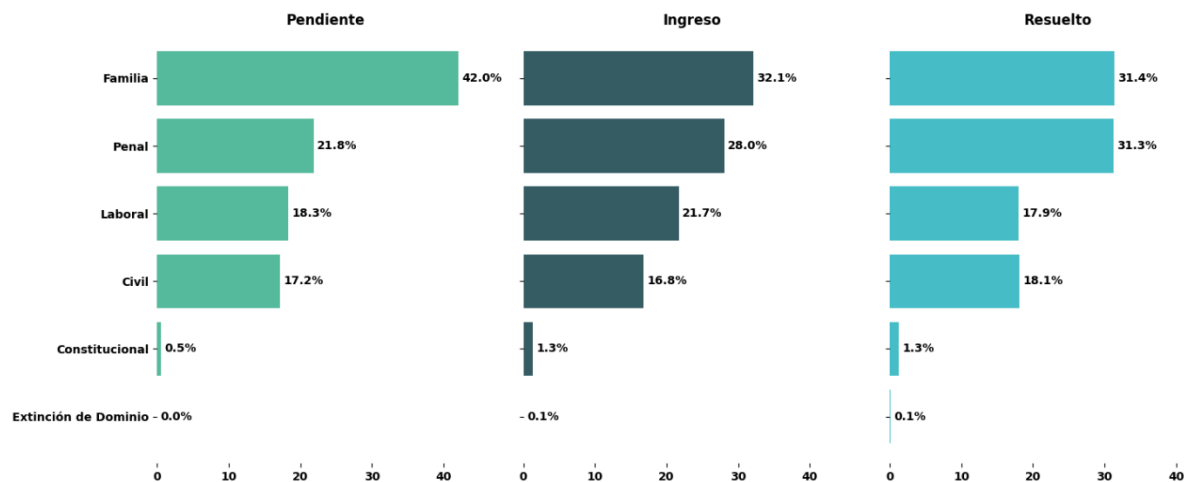
En un contexto donde la justicia laboral ya enfrenta un crecimiento sostenido de la carga procesal y donde el sector público concentra una proporción significativa de la litigiosidad, eliminar el agotamiento de la vía administrativa en estos casos podría incrementar la presión estructural sobre el sistema judicial y debilitar el rol de la administración como primera instancia de solución de controversias.

Por ello, se sugiere que el Congreso evalúe mantener la excepción exclusivamente para controversias vinculadas al derecho a la seguridad social, preservando como regla general el agotamiento de la vía administrativa en materia laboral individual. Paralelamente, resulta pertinente fortalecer los mecanismos internos de revisión en las entidades públicas, garantizando decisiones oportunas, motivadas y técnicamente

³ Vinatea & Toyama (2025). Situación de la justicia laboral en el país. Juicios Laborales 2025: Situación actual, tendencias y retos.

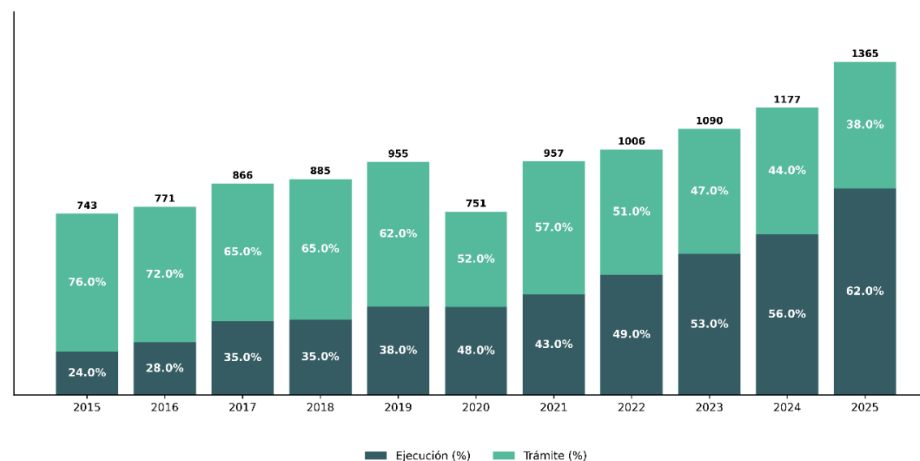
	reduciendo en aproximadamente 40% el ingreso de expedientes a la Corte Suprema. Posteriormente, la Ley N.º 32155 redistribuyó competencias hacia los Juzgados de Paz Letrado, buscando aliviar la carga de las instancias superiores y acelerar la resolución de procesos. Ambas reformas parten de un diagnóstico común: el sistema judicial laboral enfrenta una presión estructural que exige filtros y mecanismos de racionalización. En ese marco, ampliar las excepciones al agotamiento de la vía administrativa introduce una medida que opera en sentido contrario, al eliminar un filtro previo y potencialmente incrementar el volumen de procesos contencioso-administrativos laborales, que ya concentran una parte significativa de la sobrecarga en segunda instancia. Desde una perspectiva de coherencia normativa y sostenibilidad institucional, resulta necesario evaluar si la propuesta es consistente con los esfuerzos recientes por ordenar y descongestionar la justicia laboral.	sólidas, de modo que la sede administrativa se consolide como un espacio efectivo y confiable de tutela de derechos. Una reforma orientada a facilitar el acceso a la justicia debe articularse con criterios de coherencia normativa, eficiencia institucional y sostenibilidad del sistema en su conjunto, evitando medidas que, aunque bien intencionadas, puedan generar efectos expansivos no previstos en la litigiosidad laboral.
--	---	--

GRÁFICO N°1: ESTRUCTURA DE LA CARGA PROCESAL POR ESPECIALIDAD (PENDIENTE, INGRESO Y RESUELTO) - 2025



Fuente: Poder Judicial (2025)

GRÁFICO N° 2: DURACIÓN DE BÚSQUEDA DE EMPLEO – POR RANGOS DE EDAD Y FORMALIDAD (EN SEMANAS)



Fuente: Poder Judicial (2025)