



**ACUERDOS PLENARIOS DEL PLENO JURISDICCIONAL EN  
MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y LABORAL - 2018**

La Comisión de Actos Preparatorios del Pleno Jurisdiccional en materia Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, conformado por el señor magistrado y presidente de la Comisión de Actos Preparatorios, Dr. David Percy Quispe Salsavilca, el señor magistrado Dr. Eder Vlademiro Juárez Jurado, la señora magistrada Dra. Maruja Ofelia Hermosa Castro y la señora magistrada Dra. Xuani Karim Reátegui Meza, así como la Comisión de Actos Preparatorios del Pleno Jurisdiccional en materia Laboral y Seguridad Social de la Corte Superior de Justicia de Lima, conformado por el señor magistrado y presidente de la Comisión de Actos Preparatorios, Dr. Gino Ernesto Yangali Iparraguirre, el señor magistrado Dr. Ciro Lusman Fuentes Lobato, la señora magistrada Dra. Zulema Ascarza Lopez, el señor magistrado Dr. Juan Carlos Chávez Paucar y el señor magistrado Dr. Jhonatan Valverde Bernales; han dejado constancia que luego de llevado a cabo el debate de cada uno de los temas sometidos al Pleno, los señores jueces participantes, han arribado a los acuerdos plenarios que se exponen a continuación:

**TEMA N° 1**

**LA COMPETENCIA MATERIAL ENTRE LOS JUECES ESPECIALIZADOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS Y LOS JUZGADOS LABORALES SUB ESPECIALIDAD PREVISIONAL EN LOS CASOS DE DEMANDAS DE OTORGAMIENTO DE BONIFICACION MENSUAL PARA LOS BENEFICIARIOS DEFENSORES DE LA PATRIA AL AMPARO DE LA LEY 24053 y 26511**

¿Qué juzgado viene a ser el competente para asumir los procesos contencioso administrativos respecto a las demandas de otorgamiento



de la bonificación mensual, requeridas por los beneficiarios defensores de la patria (civiles) que participaron como combatientes en la “Campaña Militar de 1941”, ex combatientes de los años 1978, 1981 y 1995 y Conflicto con el Ecuador – Alto Cenepa en el año 1995, al amparo de la Ley N° 24053 y Ley N° 26511 que reconocen como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador?

### **Primera ponencia**

Los juzgados competentes para conocer las demandas son los juzgados laborales contenciosos administrativos con subespecialidad previsional.

### **Segunda ponencia**

Los juzgados competentes para conocer las demandas son los juzgados contenciosos administrativos

### **Fundamentos**

#### **Primera ponencia**

Al respecto debe conceptuarse correctamente la naturaleza del presente beneficio. Para ello tengamos presente que el artículo 11 de la Constitución Política del Perú, establece que: El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su buen funcionamiento, estableciéndose por ley la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.

En este marco que la Ley N 24053, con la modificatoria de la Ley N° 30461, reconoce a los excombatientes calificados como vencedores de la Campaña Militar de 1941 y de los años 1978, 1981 y 1995; conforme a los siguientes criterios:



*"(...) Artículo 5.- La bonificación es al equivalente a tres ingresos mínimos legales que se reajustará (...)"*

*"(...) Artículo 6. (...) Derecho a atención médica gratuita y medicina en todos los hospitales de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales del Ministerio de Salud y del Instituto Peruano de Seguridad Social (...)"*

Además de adjudicación de nicho en los cementerios del país (artículo 7). Asimismo, en la Ley N° 26511 se reconoce:

*"(...) Artículo 2: Al personal civil, militar y policial que haya participado como Combatiente en el conflicto con el Ecuador en la zona del Alto Cenepa de 1995 o a sus deudos, según corresponda (...) b) Una bonificación mensual extraordinaria, no menor de tres remuneraciones mínimas (RM), en favor del personal que se encuentre con invalidez temporal o permanente o en favor de los deudos de los fallecidos (...)"*

Reglamentariamente el Decreto Supremo N°044-97-DESG del 26 de junio de 1997, fija los montos de indemnización y bonificación extraordinaria, conforme a la habilitación estipulada en la última parte del considerando que antecede. Y precisa:

*"(...) b) S/. 860. Nuevos Soles para el personal con invalidez (...)"*

En los mencionados beneficios de las normas citadas se aprecia su carácter previsional, los cuales se conceden en relación a una contingencia.

Conforme con el artículo II del Título preliminar de la Ley N° 29.497 "Nueva Ley Procesal del Trabajo" la especialidad laboral competente para resolver los conflictos jurídicos que se originan con ocasión de las prestaciones de servicios de carácter personal de naturaleza laboral, formativa cooperativista o administrativa están excluidas las prestaciones



de servicios de carácter civil, salvo que in demande se sustente en el encubrimiento de relaciones de trabajo. Tales conflictos jurídicos pueden ser individuales, plurales o colectivos y estar referidos a aspectos sustanciales o conexos, incluso previos o posteriores a la prestación efectiva de los servicios". Asimismo, específicamente el artículo 51 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificado por la Primera Disposición Modificatoria de la Ley 29197 publicada el 15.01.10, señala:

*"(...) Los juzgados especializados de Trabajo conocer todas las prestaciones relativa a la protección de derechos individuales, plurales o colectivas originadas con ocasión de las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral formativa, cooperativista a administrativa sea de derecho público o privado referidas a aspectos sustanciales a conexas, incluso previos o posteriores a la prestación efectiva de los servicios. Se consideran incluidos en dicha competencia las prestaciones **relacionadas a:** (..) Las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal de naturaleza laboral, admirativa o de **seguridad social** o de derecha público (...)"*

De este modo, aun cuando los beneficios son denominados "Bonificación Extraordinaria", debe considerarse que su naturaleza es eminentemente previsional derivada de una contingencia, en ejercicio del deber protector del Estado, al haber sido combatiente o deudo, en la Campaña Militar de 1941, 1978, 1981 o 1995 a combatiente en el conflicto con Ecuador en la zona de Alto Cenepa. La bonificación mencionada, es otorgada como una prestación o adicional a la pensión o bonificación que perciban los beneficiarios de la norma objeto de análisis.

Se verifica además que su otorgamiento es de tracto sucesivo, pagado en forma mensual, si bien ha sido denominado como Bonificación Extraordinaria implica que está destinado a cubrir los gastos de un ex combatiente o sus sucesores, para la satisfacción de necesidades alimentaras. Por tanto, estas controversias deben ser discutidas en los



jugados previsionales y no en juzgados contenciosos puros, porque efectivamente el beneficio no se deriva de ningún contrato de trabajo, ni es otorgado como consecuencia de haber tenido uno, además porque la norma hace mención expresa que la bonificación asignada a las personas que adolecen de invalidez temporal o permanente o deudos de los combatientes fallecidos. Derivados de una política de atención del Estado aquellas personas que requieren de protección por sufrir estados de necesidad provocados por su participación en un conflicto armado, a efecto de asegurar sus condiciones de vida y salud, basados en Principio de Solidaridad. Protector, Legalidad, entre otros.

### **Segunda ponencia**

Una correcta lectura del artículo 51- 1) del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial ciertamente significa reconocer la competencia de los juzgados especializados de Trabajo para el supuesto de pretensiones de seguridad social, pero ello es, además, un agregado al supuesto básico de:

*“(...) Pretensiones (...) Originadas con ocasión de las prestaciones de servicios... sea de derecho público o privado, referidas a aspectos sustanciales o conexos, incluso previos o posteriores a la prestación efectiva de los servicios (...)”.*

Por consiguiente debe **interpretarse pretensiones de** seguridad social en su sentido estricto, porque aunque la bonificación en su calidad de ex combatiente, sea permanente en el tiempo e incluso reajustada a las variaciones en el futuro; ello, no es una prestación de seguridad social, porque el demandante no aportó al sistema público o privado de pensiones, y aunque en los hechos la referida bonificación pueda ser similar dada la continuidad y permanencia en el tiempo, lo cierto es que ella solo constituye una liberalidad razonable, justificada y establecida por



ley, que el Estado otorga a favor de aquellos que defendieron a la patria en época de conflicto.

Téngase presente, además, que esta interpretación es acorde a lo expresado en la sentencia 1417-2005-AA, caso Anicama, del Tribunal Constitucional, cuando en su Fundamenta 29 concibe la seguridad social como:

*“(...) Un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las personas (...)”*  
(STC 0011-2002 AI Fundamento 14)

Por consiguiente, la pretensión de seguridad social necesariamente tiene que comprender el supuesto en los cuales se han generado aportes de los servidores, lo cual en las pretensiones de los beneficiarios de la Ley N° 26511 no se presenta.

La definición de la competencia para los jueces de la especialidad del contencioso administrativo puro es más clara cuando la pretensión no comprende en estricto el otorgamiento de la bonificación sino se limita al reconocimiento como ex combatiente de 1995 para acceder a todos los beneficios que otorga la Ley 240513, modificada por Ley 30461 o de la ley 26511; entonces se concluye que la jurisdicción contenciosa administrativa pura es la competente para conocer las presentes controversias.

1. **GRUPOS DE TRABAJO:** En este estado, el presidente de la Comisión de Actos Preparatorios, en la sesión plenaria virtual concedió el uso de la palabra a los señores relatores de cada grupo de trabajo a fin de dar lectura a las votaciones finales arribadas en los trabajos de talleres.
  
2. **VOTACIÓN:** El presidente de la Comisión de Actos Preparatorios y director de debates, doctor Gino Yangali Iparraguirre da lectura del conteo de la votación proyectada en cuadro estratégico en el desarrollo de la sesión plenaria virtual, realizada por los grupos de trabajo y con las precisiones y/o aclaraciones que se hicieron en su intervención.

3. **ACUERDO PLENARIO:**

El Pleno adoptó por **MAYORÍA** la segunda ponencia que enuncia lo siguiente:

*“Los juzgados competentes para conocer las demandas son los juzgados laborales contenciosos administrativos con subespecialidad previsional”.*



## TEMA N° 2

### **COMPETENCIA MATERIAL ENTRE LOS JUECES ESPECIALIZADOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS Y LOS JUZGADOS LABORALES EN LOS CASOS DE DEMANDAS CONTRA LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA CONCERNIENTES A LA IMPOSICION DE UNA SANCION DE SUSPENSION E INHABILITACION PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA A SERVICIO DEL ESTADO**

¿Qué juzgado viene a ser el competente para asumir los procesos contenciosos administrativos respecto a las demandas contra la Contraloría General de la República concernientes a imposición de sanciones de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública?

#### **Primera ponencia**

Los juzgados competentes para conocer las demandas contra la Contraloría General de la República concernientes a imposición de sanciones de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública, impuestas a servidores del Estado, son los juzgados de la Especialidad Contenciosa Administrativa.

#### **Segunda ponencia**

Los juzgados competentes para conocer las demandas contra la Contraloría General de la República concernientes a imposición de sanciones de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública, impuestas a servidores del Estado, son los juzgados de Trabajo con Sub Especialidad Contenciosa Administrativa.

#### **Fundamentos**

#### **Primera ponencia**





A fin de poder determinar la competencia por razón de materia, respecto de las sanciones Impuestas (Inhabilitación para el ejercicio de la función pública) por la Contraloría General de la República, resulta necesario, analizar en que consiste la **responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad disciplinaria**, ver su naturaleza y sus finalidades.

**La responsabilidad administrativa funcional y la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República:**

El artículo 82 de la Constitución Política del Perú, regula la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República, señalando que:

*“(...) La Contraloría General de la Republica es una entidad descentralizada de Derecho Púnico que goza de autónoma conforme a su ley Orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (...)”*

Dicha facultad, se traduce en el ejercicio de las funciones y atribuciones previstas en su Ley N° 27785, entre las cuales se encuentra, la facultad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional derivada de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, respecto de conductas que constituyan infracciones graves y muy graves, las mismas que se encuentran especificadas en el Reglamento de la Ley N° 29622 y cuyo procesamiento se encuentra regulado bajo los principios de, órganos y procedimientos desarrollados en la Directiva N° 008-2011-GC/GDES.

Por ende, la Contraloría General de la República, dentro del ámbito del control gubernamental, ejerce la facultad sancionadora para determinar responsabilidad administrativa funcional respecto de aquellos funcionarios o servidores públicos, que por gestionar recursos públicos, se encuentran



al servicio de los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía y con ello asumen un deber de cuidado de los mismos, lo que implica que no solo responden por el cumplimiento de sus funciones, sino además por la debida diligencia en el ejercicio de aquellas; puesto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, en el que se encuentra implícitamente regulado el Principio de la Buena Administración, los órganos, funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación y supone por un lado, la facultad de la ciudadanía de exigir a la Administración determinado comportamiento en tutela de sus intereses y por otro, el deber de la Administración de actuar en resguardo de dichos intereses públicos; por lo que la Contraloría General de la Republica, en tanto titular de la potestad administrativa sancionadora de la responsabilidad administrativa funcional, cautela el interés público respecto al funcionamiento de la Administración Pública, en estricta observancia a los parámetros que Impone el Principio de Buena Administración.

En tal sentido, la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por Ley 29622 regula en su artículo 41° refiere que:

*"(...) En cumplimiento de su misión y aduces, la Contraloría General de la República tiene la facultad de aplicar directamente sanciones por la comisión de las infracciones que hubieren cometido las entidades sujetas a control, sus funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales que manejen recursos y bienes del Estado, o a quienes haya requerido información o su presencia con relación a su vinculación jurídica con las entidades. Dicha facultad se ejerce con observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento (...)" (resaltado agregado)*

Asimismo, el artículo 45° de la Ley 29522 y el artículo 30 del DS N° 023-2011-PCM, que aprobó el Reglamento de infracciones y sanciones para la



responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, señalan que:

*"(...) La potestad sancionadora de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional, se aplica sobre los servidores y funcionarios públicos a quienes se refiere la definición básica de la novena disposición final de la Ley N° 27785, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3 de la Ley N° 27785. No se encuentran comprendidas las personas que presten o han prestado servicios en las entidades privadas, entidades gubernamentales y entidades internacionales, que perciben o administran recursos y bienes del Estado, a que hace referencia en el literal g) del artículo 3 de la Ley No 27785 (...)" (resaltado y subrayado agregado).*

La Novena Disposición Final de la Ley No 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, señala que:

*"(...) Responsabilidad Administrativa Funcional. - Es aquella en la que incurre los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las portas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control. Incurre también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión de deficiente (...)" (resaltado agregado).*

En consecuencia, la Contraloría General de la República, en tanto ente técnico rector, supervisa, vigila y verifica los resultados de la gestión pública, así como la utilización y destino de los bienes y recursos del Estado (control gubernamental), y tiene entre sus facultades aplicar directamente



sanciones por la comisión de infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional identificada en los Informes de Control, con prescindencia del vínculo y régimen laboral del servidor o funcionario público sometido a control gubernamental. El procedimiento se enmarca bajo las reglas del procedimiento administrativo sancionador, regulado en la Ley N° 27444, así como normativa sectorial relativa a contrataciones con el Estado, presupuesto y gasto público, gestión pública, canon, y toda aquella normativa que regula la asignación y uso de los recursos públicos, etc.

**La responsabilidad administrativa disciplinaria y la potestad disciplinaria de la autoridad administrativa:**

Una de las características de los contratos de trabajo, es la subordinación, que de parte del empleador conlleva al ejercicio del poder de dirección, entendido como un poder jerárquico, ya que tienen su fundamento en la desigual posición de las partes en el contrato y en virtud del cual está legitimado a realizar una serie de actividades necesarias para el normal funcionamiento de la entidad, por otro lado, de parte del trabajador, conlleva el deber de "obedecer solo en cuanto sea necesario y justificado en la dinámica de la relación". En ese sentido, como consecuencia de la subordinación en las relaciones de trabajo, el Estado, cuando actúa como empleador conforme lo prevé la Ley N° 28175, Ley del Empleado Público, goza de un poder de dirección, siendo una de sus manifestaciones, el poder disciplinario, en virtud del cual puede iniciar procedimientos para determinar y aplicar las medidas disciplinarias que corresponda en razón de la Inconducta del trabajador, siendo que la finalidad de la sanción es castigar la trasgresión, en ejercicio de sus funciones, de determinadas disposiciones que rigen el correcto desempeño de las actividades que realizan los trabajadores que prestan servicios para el Estado como empleador.



Dicha facultad disciplinaria de la que el Estado goza, en su rol de empleador, constituye el medio que permite el cumplimiento de aquella que dispone y que está destinado a asegurar la finalidad misma de la entidad y sin el cual, perdería el poder de dirección que le es inherente en virtud de la relación de subordinación que mantiene con el trabajador.

En ese sentido, se verifica que en el Capítulo V del Título I del D.L No 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se ha regulado el Régimen Disciplinario de los servidores públicos (artículos del 25° al 33'), señalándose en el artículo 25, que:

*"(...) Los servidores públicos y responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometan (...)" (resaltado agregado)*

Señalando en su artículo 28, todas las faltas, que conllevan a una sanción disciplinaria.

Por otro lado, el artículo 91° del Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo No 040-2014-PCM, señala que:

*"(...) La responsabilidad administrativa disciplinaria es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, dando para tal efecto o respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso (...) La instrucción o decisión sobre la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores civiles no enerva las consecuencias funcionales civiles y/o penales de su actuación, las mismas que se exigen conforme a la normativa de la materia (...)" (resaltado y subrayado agregado)*



Asimismo, el numeral 96.4. del artículo 96 del referido Reglamento establece que:

*"(...) En los casos en que la presunta comisión de una falta se derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la Resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, con el fin de respetar los principios de competencia y nos bis in ídem (...)"*

### **Diferencias entre la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad disciplinaria.**

Conforme a lo expuesto, se advierte que, el ordenamiento jurídico ha determinado la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria. La primera está a cargo de la Contraloría General de la República, órgano de control externo a la entidad empleadora, que actúa para cautelar el interés público respecto al funcionamiento de la Administración Pública, en estricta observancia a los parámetros que impone el Principio de Buena Administración; mientras que la segunda a cargo de la entidad pública empleadora, en la medida que la responsabilidad administrativa disciplinaria, es una potestad correctiva interna que se genera cuando el servidor público incumple sus obligaciones y deberes como trabajador, afectando el orden interno de la organización, así como el ordenamiento jurídico administrativo disciplinario.

Para la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria se tramita bajo la normativa de la ley del Servicio Civil, a fin de evaluar si corresponde o no la aplicación de la sanción, en ese sentido, se verifica que existe una diferencia sustancial en las finalidades de la responsabilidad administrativa funcional y de la responsabilidad administrativa disciplinaria; pues según el Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA, de fecha 25 de



noviembre del 2013, emitido por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República, se establece que: La **Finalidad de la Sanción en la responsabilidad funcional:** Es castigar hechos que configuren responsabilidad administrativa funcional, por la comisión de las conductas tipificadas como infracciones en la Ley N° 27785, modificado por la Ley N° 29622 y su Reglamento. **La Finalidad de la Sanción en la responsabilidad disciplinaria:** Es castigar el incumplimiento de las funciones que respecto de una determinada actividad constituye falta en la prestación del servicio a favor del empleador. **La Finalidad de la Potestad en la responsabilidad funcional:** Tutelar el interés público respecto a la correcta gestión y uso de los recursos públicos. Con estricta observancia a los parámetros que impone el Principio de la Buena Administración - frente a conductas que privilegian Intereses distintos de aquél. **La finalidad de la Potestad en la responsabilidad disciplinaria:** Asegurar que las actividades que desarrolla en el marco de sus funciones se ejerzan en cumplimiento de la normativa aplicable, sin perjuicio del poder público de tutela del interés general.

**De la competencia del Juzgado de Trabajo con Sub Especialidad en materia Contencioso Administrativa.**

Que, el literal l) del artículo 51° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley No 29364, publicada en el Diario Oficial El Peruano el veintiocho de mayo del dos mil nueve prevé que:

*"(...) Los Juzgados Especializados de Trabajo conocen de las pretensiones individuales o colectivas por conflictos jurídicos sobre (...) Demanda contencioso administrativa en materia laboral y seguridad social (...)"*

Que, el literal l) del artículo 51° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley No 29364, publicada en el Diario Oficial El Peruano el veintiocho de mayo del dos mil nueve prevé que:



*"(...) Los Juzgados Especializados de Trabajo conocen de las pretensiones individuales o colectivas por conflictos jurídicos sobre (...) Demanda contencioso administrativa en materia laboral y seguridad social (...)"*

En igual sentido, el artículo 2° de la "Nueva Ley Procesal del Trabajo", Ley N° 29497, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el veintiocho de enero de 2010, establece los supuestos de competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo, así, el numeral 4° señala que conocen los siguientes procesos:

*"(...) 4. En proceso contencioso administrativo conforme a la ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social, de derecho público; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo (...)"* (resaltado y subrayado agregado)

Siendo ello así, el Juez Especializado de Trabajo con Sub Especialidad en materia Contencioso Administrativa, resulta competente para conocer las demandas contenciosas en materia de derecho laboral público; es decir, aquellas demandas de los trabajadores o ex trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública (Decreto legislativo 276, CAS, Servicio Civil) contra una entidad estatal empleadora, bajo los alcances del proceso disciplinario, sujeto a las reglas de la Ley del Servicio Civil N° 30057 y su Reglamento; y conforme a lo dispuesto en el artículo 259.2 del TUO de la Ley No 27444, cuando señala que:

*"(...) Las correspondientes sanciones deben ser impuestas previo proceso administrativo disciplinario que, se ceñirá a las disposiciones legales vigentes sobre la materia, debiendo aplicarse para los demás casos el procedimiento establecido en el artículo 253 de la presente Ley, en lo que fuere pertinente (...)"*





Cabe precisar, que al señalar la norma, que la competencia de los Juzgados de Trabajo es respecto de las prestaciones de servicio de naturaleza laboral, debe tenerse en cuenta que, la naturaleza laboral se desprende del vínculo laboral ente servidor y empleadora, esto es en la relación de subordinación que existe entre servidor y empleadora (servidor público y Entidad Pública empleadora); y relación de subordinación que se da en el régimen disciplinario como se ha indicado anteriormente, por ende, los Juzgados de Trabajo con subespecialidad contenciosa administrativa, serian competentes para conocer las controversias surgida ante la imposición de una sanción disciplinaria, por la entidad empleadora, al trabajador o administrado.

### **CONCLUSIÓN:**

La Competencia para conocer las demandas contra la Contraloría General de la República concernientes a imposición de sanciones de suspensión e Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, Impuestas a funcionarios y servidores del Estado, corresponde a los Juzgados Especializados en lo Contenciosos Administrativos (Puros) ya que no se trata de sanciones provenientes de responsabilidad administrativa funcional (que es competencia de los Juzgados de Trabajo), sino de sanciones emitidas como consecuencia de la determinación de una responsabilidad administrativa funcional, pues la Contraloría General de la República (CGR) no constituye empleadora del administrado sancionado (no hay ese vínculo laboral o de subordinación), sino que, constituye una Entidad externa que cumple una función constitucional de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, es decir, cautela el interés público respecto al funcionamiento de la Administración Pública, en estricta observancia a los parámetros que impone el Principio de Buena Administración, en el marco de un



procedimiento administrativo sancionador relativo a contrataciones y al uso de recursos económicos del Estado.

\*\*\*

Adicionalmente, se puede establecer, que conforme a lo expuesto, no es posible acumular dentro de un proceso contencioso administrativo, en el que se impugna una resolución o acto administrativo emitido por la Contraloría General de la República (CGR), en la que impone sanciones de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública; la impugnación del acto administrativo emitido por una Entidad del Estado que destituye o resuelve el contrato de un trabajador suyo, como consecuencia de la Resolución de la CGR, o que accesoriamente se solicite la reincorporación a su puesto de trabajo; ya que si bien podría haber conexidad en dichas pretensiones, las mismas no serían competencia de un mismo órgano jurisdiccional, pues, las segundas pretensiones mencionadas son competencia de un Juez de Trabajo; por ende, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 7 del TUO de la Ley N° 27584, es un requisito para la acumulación de pretensiones, que las mismas sean competencia de un mismo Juez.

Finalmente: Cabe precisar que la presente postura se sustenta en la existencia de la diferencia entre la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria; las cuales a su vez se sustentan en las normas de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por Ley 29622, y del DS No 023-2011-PCM, que aprobó el Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control) y su acuerdo Plenario (Acuerdo plenario N° 01-2013 CG/TSRA); pues, según las mismas la responsabilidad administrativa disciplinaria es diferente a la responsabilidad administrativa funcional que es determinada por la



Contraloría General de la República, por ende, la responsabilidad administrativa funcional, es de conocimiento de los Juzgados Contenciosos Administrativos Puros y la responsabilidad disciplinaria de los Juzgados de Trabajo con Sub especialidad Contencioso Administrativa. Pues en caso, de considerarse que no existe dicha diferencia; y que la responsabilidad que determina la Contraloría, es una responsabilidad administrativa funcional, no habría discusión, ya que de considerarse responsabilidad disciplinaria la que determina la Contraloría, sería competencia de los Juzgados de Trabajo con Sub especialidad en contencioso administrativo.

### **Segunda ponencia**

Conforme lo prevé la Segunda Disposición Modificatoria de la Ley No 29364 que modificó el Art. 51 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estableció que los Juzgados Especializados de Trabajo son competentes para conocer la demanda contenciosa administrativa en materia laboral y seguridad social, sin que estableciera distinción alguna, según fluye de su contenido.

A modo de antecedente respecto al tema de la responsabilidad administrativa en la que incurren, tanto los servidores públicos, entiéndase, los empleados y funcionarios públicos, quienes, al ser comprendidos bajo una presunta responsabilidad administrativa, se debe precisar que estos eran pasibles de ser procesados administrativamente por las COMISIONES PERMANENTES O ESPECIALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS, respectivamente. La apertura de un procedimiento administrativo disciplinario está regulada, por los artículos 25(2) y ss. del Decreto Legislativo No 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, cuyas disposiciones hoy continúan vigentes.



Al margen de la vigencia de las disposiciones antes indicadas, no sucedió lo mismo con las disposiciones regulatorias del procedimiento administrativo disciplinario, dispuestas por el artículo 163-175(3) del Decreto Supremo No 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, ACTUALMENTE, derogados por la Disposición Complementaria Derogatoria, letra h) del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. No obstante, lo dispuesto, hoy la Contraloría General de la República, a partir de la vigencia del artículo 454 (texto anterior), de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, ASUMIO esa función de sanción, cuando la infracción fluye de un Informe de Control. Cabe señalar, anteriormente, cuando sucedía esa situación, ésta era conocida por las Comisiones Permanentes o Especiales de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de cada entidad pública, es decir, lo que hace actualmente, la Contraloría General de la República, es la misma labor sancionatoria que antes la desarrollaban las Comisiones Permanentes o Especiales, ocurriendo una suerte de sucesión procesal. Ante ello, si bien, la sanción impuesta a un servidor o funcionario público (de suspensión, destitución o inhabilitación) la llevó a cabo la Contraloría General de la República, esto NO cambia la naturaleza de la infracción, la cual se habría cometido en ejercicio de su LABOR FUNCIONAL como empleado o funcionario público, por tanto, constituye un tema de naturaleza laboral.

Además de lo anterior, en las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación, subyacen principios constitucionales relativos al derecho del trabajo, que deben ponderarse con carácter espacial, por un juez natural del proceso laboral con subespecialidad en materia contenciosa administrativa; ello, considerando que del literal g) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República No 27785, se extrae que entre las atribuciones de la Contraloría General de la República, está el de:



*“(…) Verificar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos y otros (…)”*

De lo que se colige que este organismo se impone como una entidad que funge de fiscalizador y hasta sancionador respecto de las actividades de los servidores y funcionarios en la prestación de servicios que ostentan una innegable naturaleza laboral frente a la entidad. Ello, lo ha venido asumiendo la doctrina nacional a través de los eventos académicos realizados por la Corte Superior de Justicia de Lima, en la que los expositores especialistas en materia laboral, reafirman la naturaleza laboral que tiene como sustrato el procedimiento submateria.

Tan es así que el propio SERVIR asume una dualidad de entidades y funciones competentes para estos asuntos, cuando mediante INFORME TECNICO N° 2178-2016 SERVIR/GPGSC, de fecha 21.11.2016, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil del SERVIR, expresa:

*“(…) De lo mencionado anteriormente se desprende que cuando como consecuencia de una acción de control por parte de Contraloría General de la Republica, esto emito un informe de control en el que se evidencie la comisión de alguna alta por parte de servidor o funcionario que acarre responsabilidad administrativa, la entidad empleadora deberá abstenerse de iniciar un PAD respecto de tales hechos solamente en el supuesto de que la Contraloría haya instaurado un procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional respecto de los mismos hechos, el mismo objeto, el mismo sujeto y el mismo fundamento. De no ocurrir ello no existe impedimento para que la entidad pueda ejercer su potestad sancionadora a través de inicio de un PAD (…)”*

Lo anterior, comporta que, únicamente esta asunción de competencia entre el SERVIR y la CGR, atinentes a la comisión de alguna falta por el servidor



o funcionario público, se debe exclusivamente a un tema de prelación (lo que da cuenta de la coexistencia de dos sistemas en dicha materia); es decir, que no será competente la CGR cuando ya la entidad haya Iniciado un PAD a dichos servidores o funcionarios públicos, en tanto que la CGR no haya iniciado previamente a estos, el PAS correspondiente; ello, con la finalidad de evitar fundamentalmente la vulneración del principio de Non Bis In Ídem ya que se trata de asuntos que contienen, finalmente, los mismos hechos, el mismo sujeto y mismo fundamento, como lo expresa el mismo SERVIR; de lo cual resulta ineludible que los PAS Iniciados y concluidos por la CGR, respecto de la comisión de faltas que acarreen responsabilidad administrativa en los servidores y funcionarios, al margen de la formalidad del inicio de dicho procedimiento (informe de control), tienen naturaleza laboral, por ende, de competencia de los juzgados laborales con subespecialidad contenciosa administrativa, conforme a los alcances del artículo 51 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial modificado por la Segunda Disposición Modificatoria de la Ley No 29364.

Adicionalmente, y desde una perspectiva constitucional, resulta innegable la competencia de los juzgados laborales en el asunto, dado que el derecho a permanecer en el puesto de trabajo como parte del contenido constitucional prestacional del derecho al trabajo, que se bifurca del artículo 27 de la Constitución; lo que sin duda implicaría ponderar frente a las gravosas sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación, sobre todo esta última que, además del derecho referido, sus efectos se vinculan al denominado derecho al libre desarrollo de la personalidad, que, para el caso, significaría la estructuración de la vida personal y social que son ámbitos de libertad que no deben ser afectado irrazonablemente por el Estado (Cfr. SSTC 1124-2001-AA/TC Y 2868-2004-AA/TC); más aún si ello se encuentra en la mayoría de los casos, en la conservación del puesto de trabajo en el que se desarrolla la persona humana, en su condición de servidor o funcionario público.



Finalmente, la doctrina nacional ha asumido en coincidencia con la postura expresada, de que son competentes los juzgados laborales con subespecialidad contenciosa administrativa en los asuntos de sanción de los funcionarios o servidores públicos por parte de la Contraloría General de la República, debido a que sin ser este organismo empleador directo de estos, ejercen, en puridad, una actuación sancionadora de la actividad de dichos funcionarios y servidores públicos, asumiéndose, además, que es el Estado un unívoco empleador (pudiendo ser el gobierno central, regional o local a través de sus instituciones), lo que comportaría la irrelevancia en que debe ser o no, directamente, la entidad estatal empleadora o la Contraloría quien imponga la sanción. Así también, se ha expresado que son competentes en estos casos, los juzgados laborales con subespecialidad contenciosa administrativa, en razón de que así como está diseñado el numeral 46 del artículo 2° de la Nueva Ley Procesal de Trabajo N° 29497, las funciones administrativas que desarrollan dichos funcionarios y servidores públicos que son objeto de control por la ente contralor, están comprendidas dentro del ámbito de competencia material que regula dicha normatividad; ello, además de la subespecialidad en dichos temas en que se desarrollan los jueces en materia laboral que expresarán decisiones en función a la proporcionalidad de las graves o muy graves sanciones que son impuestas en estos procesos administrativos sancionadores.

- 1. GRUPOS DE TRABAJO:** En este estado, el presidente de la Comisión de Actos Preparatorios, en la sesión plenaria virtual concedió el uso de la palabra a los señores relatores de cada grupo de trabajo a fin de dar lectura a las votaciones finales arribadas en los trabajos de talleres.
- 2. VOTACIÓN:** El presidente de la Comisión de Actos Preparatorios y director de debates, doctor Gino Yangali Iparraguirre da lectura del conteo de la votación proyectada en cuadro estratégico en el desarrollo de la sesión plenaria virtual, realizada por los grupos de trabajo y con las precisiones y/o aclaraciones que se hicieron en su intervención.



### 3. ACUERDO PLENARIO:

El Pleno adoptó por **MAYORÍA** la segunda ponencia que enuncia lo siguiente:

*“Los juzgados competentes para conocer las demandas contra la Contraloría General de la República concernientes a imposición de sanciones de suspensión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública, impuestas a servidores del Estado, son los juzgados de Trabajo con Sub Especialidad Contenciosa Administrativa”.*

**14 de diciembre de 2018**

**S. S.**

**Dr. GINO ERNESTO YANGALI IPARRAGUIRRE**