



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los veinte días del mes de diciembre de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez, y el voto dirimente del magistrado Ferrero Costa, quien fue convocado ante la discordia suscitada por el voto del magistrado Blume Fortini,

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rogelio Carrasco Coronel contra la sentencia de fojas 222, de fecha 6 de noviembre de 2013, expedida por la Sala Especializada en Derecho Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de agosto de 2013, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Chiclayo con la finalidad de que se deje sin efecto el despido arbitrario del cual ha sido objeto y que, en consecuencia, se disponga su reposición laboral en el cargo que venía ocupando o en otro igual o de similar jerarquía, más el pago de sus remuneraciones dejadas de percibir, intereses legales, costas y costos del proceso. Manifiesta que realizó labores como obrero municipal (limpieza pública), desde el 6 de diciembre de 2008 hasta el 31 de marzo de 2013, de forma continua e ininterrumpida sin suscribir contrato y, posteriormente, firmó contrato administrativo de servicios (CAS). Señala haber prestado servicios exclusivos para la demandada bajo subordinación y sujeto a un horario de trabajo; que después de suscribir CAS continuó laborando mediante un contrato verbal, por lo que tenía la condición de trabajador permanente sujeto a un contrato a plazo indeterminado. Alega que su despido responde a su afiliación al sindicato quien ha presentado un pliego de reclamos, lo cual vulnera su derecho al trabajo y a la libertad sindical.

El procurador público municipal dedujo la excepción de incompetencia, falta de agotamiento de la vía administrativa y contestó la demanda argumentando que el demandante laboró para obras determinadas, existió renovación, pues concluida una obra determinada era contratado para otra obra distinta; no existió continuidad en la relación laboral sin que mediara renovación, y que el tiempo laborado no excedió de cinco (5) años. Refiere que el accionante ingresó a laborar bajo la modalidad de contrato administrativo de servicios (CAS) el 4 de noviembre de 2010, por tanto, la vía del amparo no resulta idónea para dilucidar dicha pretensión, sino la vía laboral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

El Cuarto Juzgado Civil de Chiclayo, con fecha 14 de junio de 2013, declaró infundada la excepción de incompetencia e improcedente la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa deducidas por la emplazada, y con fecha 24 de julio de 2013, declaró improcedente la demanda por estimar que el artículo 13 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, reglamento del Decreto Legislativo 1057, establece que el contrato administrativo de servicios se extingue, entre otros, por vencimiento del plazo del contrato, pudiendo también darse por extinguido por la entidad pública unilateralmente y sin mediar incumplimiento del contrato, y teniendo en cuenta que el recurrente laboró en el régimen especial de contratación de servidores públicos (CAS) no se ha producido la extinción de la relación laboral en forma arbitraria.

A su turno, la Sala superior revisora confirmó la apelada por considerar que se había acreditado la relación jurídica laboral bajo un CAS en el cual sí existe subordinación y exclusividad; sin embargo, no corresponde la desnaturalización a un contrato de plazo indeterminado pues la extinción del vínculo laboral entre ambas partes se encuentra regulado en el Reglamento del Decreto Legislativo 1057, esto es, el Decreto Supremo 075-2008-PCM.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. El recurrente solicita su reposición laboral en el cargo que venía desempeñando (obrero municipal). Señala haber prestado servicios de naturaleza permanente antes y después de la suscripción de sus contratos administrativos de servicios, por lo que su relación laboral se habría desnaturalizado a uno de plazo indeterminado.
2. Por su parte, la emplazada manifiesta que el actor no fue despedido arbitrariamente, pues tenía la condición de obrero eventual y que al vencer el plazo de su último contrato administrativo de servicios se extinguió su respectiva relación contractual.
3. De acuerdo a la línea jurisprudencial de este Tribunal respecto a las demandas de amparo relativas en materia laboral individual privada, corresponde evaluar si el demandante ha sido objeto de un despido incausado.

Análisis del caso concreto

4. Previamente, se debe precisar que según lo señalado en el recurso de agravio constitucional, los reportes de asistencia de personal eventual por los meses de marzo, mayo, junio, julio, setiembre y octubre del año 2010 (ff. 239 al 253), las boletas de pago bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (ff. 4 al 27) y los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

instrumentales obrantes de fojas 40 al 43 y de fojas 8 y 9 del cuadernillo del Tribunal Constitucional, demuestran que el accionante laboró de forma interrumpida suscribiendo contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios (CAS).

5. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las Sentencias 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la Resolución 00002-2010-PI/TC, el Tribunal ha establecido que el régimen de protección sustantivo-reparador contra el despido arbitrario, previsto en el régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios, guarda conformidad con el artículo 27 de la Constitución.

Consecuentemente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si con anterioridad a la suscripción de los contratos administrativos de servicios los servicios civiles y eventuales que habría prestado el actor se desnaturalizaron, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un período independiente del inicio de los contratos administrativos de servicios.

6. Hecha la precisión que antecede, cabe señalar que el demandante en su escrito de demanda (f. 79) y recurso de agravio constitucional (f. 268) manifiesta que inició labores el 6 de diciembre de 2009 mediante contrato de locación de servicios. Posteriormente suscribió CAS del 1 de noviembre de 2010 hasta setiembre de 2012 y que continuó laborando hasta el 31 de marzo de 2013 mediante un contrato verbal.
7. De otro lado, mediante Oficio 623-2014-S2-SR/TC, de fecha 12 de setiembre de 2014, el Tribunal solicitó a la Municipalidad Provincial de Chiclayo la remisión de copias fedateadas de los contratos suscritos con el recurrente en el periodo comprendido de noviembre de 2010 hasta marzo de 2013.

Dando respuesta al pedido, la demandada presentó los siguientes documentos que obran en el cuadernillo del Tribunal Constitucional: el contrato administrativo de servicios 098-2011-MPCH-GG, por el periodo del 1 de enero de 2011 al 31 de marzo de 2011, el cual se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2011 (ff. 52, 60 y 61, respectivamente), y otros (ff. 57 al 59); el contrato administrativo de servicios 117-2012-MPCH, por el periodo del 2 de febrero de 2012 al 31 de marzo de 2012, el cual se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2012 (ff. 62 al 69), las Cartas 997 y 726-2010-MPCH/GRRHH, de fechas 7 y 4 de noviembre de 2010 (ff. 40 y 41), del cuaderno del Tribunal Constitucional; y el Memorando 4504-2010-MPCH-GRRHH, del 4 de noviembre de 2010 (f. 42), que sumados a las boletas de pago obrantes de fojas 4 a 24 de autos evidencian que el demandante realizó labores en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

régimen CAS del 1 de noviembre de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011 y del 2 de febrero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012, con lo que queda demostrado que mantuvo una relación laboral a plazo determinado, que debió culminar al vencerse el plazo contenido en el último contrato administrativo de servicios, esto es, el 31 de diciembre de 2012.

No obstante, el recurrente argumenta en su demanda (f. 80) que ello no ocurrió así, por cuanto ha venido laborando después de la fecha de vencimiento del plazo de su último contrato administrativo de servicios hasta el 31 de marzo de 2013.

8. Cabe reconocer que las consecuencias de este hecho (trabajar después de la fecha de vencimiento del plazo del contrato administrativo de servicios) no se encontraban previstas en el Decreto Legislativo 1057 ni en el Decreto Supremo 075-2008-PCM, es decir, que existía una laguna normativa; sin embargo, a la fecha de emisión de la presente sentencia, dicho supuesto se encuentra regulado en el artículo 5.2 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo 065-2011-PCM.

9. Hecha la precisión, el Tribunal considera que el contrato administrativo de servicios se prorroga en forma automática si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios. Este hecho no genera que el contrato administrativo de servicios se convierta en un contrato de duración indeterminada, debido a que el artículo 5 del Decreto Supremo 075-2008-PCM prescribe que la “duración del contrato no puede ser mayor al período que corresponde al año fiscal respectivo dentro del cual se efectúa la contratación”. En la actualidad, este parecer se encuentra reconocido en el artículo 5.2 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo 065-2011-PCM.

10. A fojas 3 de autos (revés), obra la constatación policial de fecha 1 de abril de 2013, en la que se verifica que el accionante afirmó haber continuado laborando hasta el 31 de marzo de 2013, lo que se corrobora con las boletas de pago por los meses de enero a marzo de 2013 bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 - CAS (ff. 25 al 27), y los instrumentales obrantes de fojas 70 al 73 del cuadernillo del Tribunal Constitucional. En ese sentido, debe entenderse que se produjo la renovación del vínculo laboral bajo los alcances de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1057, relación que sin embargo fue truncada por el empleador.

11. Pese a ello, y conforme se ha establecido en la Sentencia 03818-2009-PA/TC, la reposición en el régimen del contrato administrativo de servicios no resulta posible en la medida en que se trata de un régimen especial y transitorio, al cual solo le



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

resulta aplicable el régimen procesal de eficacia indemnizatoria, razón por la cual, en el presente caso, no corresponde disponer la reposición del accionante.

12. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde hacerle recordar al recurrente que cuando se termina la relación laboral sujeta al referido régimen, sin que se presente alguna de las causas de extinción del contrato administrativo de servicios, se genera el derecho de percibir la indemnización prevista en el numeral 13.3 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.
13. Resulta pertinente destacar que el hecho de que un trabajador continúe laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios constituye una falta administrativa que debe ser objeto de un procedimiento disciplinario a fin de que se determine las responsabilidades previstas en el artículo 7 del Decreto Legislativo 1057, pues dicho hecho contraviene el procedimiento de contratación previsto en el artículo 3 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.
14. Por consiguiente, habiéndose acreditado que la extinción de la relación laboral del demandante no ha afectado derecho constitucional alguno, corresponde desestimar la demanda.
15. Finalmente, de la revisión de autos este Tribunal advierte que no obran medios probatorios que acrediten que su despido fue a consecuencia de su afiliación sindical.

Por estos fundamentos el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
RAMOS NÚÑEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

8 MAY 2018

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría de la Sala Segura
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, me adhiero al voto concordante de los magistrados Ramos Núñez y Ledesma Narváez, por las razones que allí se indican.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:
08 AGO. 2018

JANET OTÁROLA CANTILLANA
Secretaria de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, EN EL QUE OPINA QUE SE DECLARE FUNDADA LA DEMANDA

Con el debido respeto por mis ilustres colegas magistrados, discrepo de los votos que declaran infundada la demanda. Considero que en el presente caso debe estimarse la demanda y ordenarse la reposición del recurrente.

Expongo mis razones a continuación:

1. El Tribunal Constitucional mediante las Sentencias 00002- 2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC así como la Resolución 00002-2010-PI/TC declaró la constitucionalidad del régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios, pues consideró que guardaba conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política.
2. Con anterioridad, he estado de acuerdo con la respuesta que se ha venido otorgando a los diversos casos en los que los trabajadores CAS solicitaban la reposición laboral, invocando la desnaturalización de su relación laboral en aquellos supuestos en los que el vínculo laboral iniciaba con un contrato de locación de servicios y luego se transformaba en un contrato administrativo de servicios. Sin embargo, hoy, luego de la emisión de la Sentencia 5057-2013-PA/TC, denominado precedente Huatuco; de una detenida reflexión sobre los reclamos vinculados a la reposición laboral; y, del estudio pormenorizado de los alcances del régimen laboral CAS, he llegado a la conclusión que la regulación del contrato administrativo de servicios es constitucional siempre que en los hechos la relación laboral del trabajador únicamente se haya encontrado sujeto a este tipo de contratación estatal y para el desarrollo de funciones de carácter temporal; pues de existir desarrollo de actividades de naturaleza permanente con anterioridad a la suscripción del CAS, se evidenciaría la desnaturalización de las labores para las cuales fue contratado el trabajador.
3. La constitucionalidad del régimen especial de contratación administrativa de servicios plasmada en la Sentencia 00002-2010-PI/TC se sustenta entre otros fundamentos en lo siguiente:

(...) este sistema de contratación laboral es sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales –regulado por el artículo 1764 y siguientes del Código Civil–,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC

LAMBAYEQUE

ROGELIO CARRASCO CORONEL

siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribe es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral.

En efecto, el contrato de locación de servicios podía ser utilizado fraudulentamente, en razón de las labores que se pretendía realicen los comitentes –que podían ser de naturaleza permanente–, o por la duración de estos contratos–cuya extensión los desnaturalizaba–, sin que por ello se respetara el goce o acceso a ningún derecho constitucional de naturaleza laboral” (fundamentos 35 y 36).

4. Por ello, considero que de presentarse situaciones en las que claramente se demuestre que el desarrollo de la actividad laboral anterior a la suscripción de un CAS era de naturaleza permanente y la prestación de servicios al suscribir un CAS eran similares o iguales, no puede asumirse como constitucional ni legal, desconocer la desnaturalización de la relación laboral del trabajador aludiendo a un supuesto cambio de régimen laboral, pues ello nos llevaría a convalidar un uso fraudulento del CAS, negando que las labores desarrolladas por el trabajador fueron de naturaleza permanente, avalando la disminución de los derechos laborales que le corresponden, lo que lesiona el derecho al trabajo, al convertir en ineficaz la garantía judicial para su defensa en sede interna y descartar el análisis conjunto de la situación laboral de los servidores sometidos a este tipo de contratación, como un supuesto válido de ser reclamado a través del proceso de amparo, vía procedimental idónea para la tutela de los derechos fundamentales, como el trabajo.
5. Cabe precisar también, que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo 1057, modificado por la Ley 29849, “[e]l Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio”, es decir, que el propio Estado reconoce normativamente que este tipo de contratación laboral es solo una forma temporal de respuesta al caos de la contratación pública que hoy se encuentra en proceso de extinción, en la medida que de acuerdo con la Ley del Servicio Civil (Ley 30057), el Estado busca reorganizar el sistema laboral público a fin de equiparar los derechos laborales de todos los trabajadores que tiene a su cargo.
6. Es importante mencionar que el principio de efectividad progresiva previsto en el numeral 1) del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Como es de verse, el citado principio internacional reconoce a los Estados Parte del Pacto, que existen dificultades presupuestarias que impiden garantizar la plena efectividad de los derechos sociales; sin embargo, también exige de ellos el mayor esfuerzo para alcanzar su máxima eficacia y concreción.

7. En tal sentido, considero que los órganos encargados de administrar justicia constitucional, entre ellos el Tribunal Constitucional, deben coadyuvar con el Estado a fomentar la tutela de los derechos laborales de los trabajadores del sector público a través de su jurisprudencia, sin que ello implique disminuir ni rebajar su condición, pues en la actualidad el Poder Ejecutivo viene haciendo grandes esfuerzos para dar solución a la problemática laboral pública, lo que supone incluso, regular contrataciones laborales temporales que garanticen derechos mínimos a favor de los servidores públicos que se encuentren en esta particular situación laboral.
8. En razón de ello, y de acuerdo con el precedente Baylón Flores (Sentencia 00206-2005-PA/TC), considero que cuando las entidades públicas se encuentren adscritas al régimen laboral de la actividad privada, por norma expresa, el proceso de amparo será la vía idónea para el análisis de la relación contractual previa o posterior a la suscripción del CAS y el periodo laboral subsecuente bajo este régimen especial, a fin de determinar si existió o no desnaturalización del vínculo laboral del trabajador, y por consiguiente, si existió o no un uso fraudulento de este contrato especial, esto en virtud del principio de primacía de la realidad, siempre y cuando se presenten los medios de prueba necesarios que demuestren tal situación.
9. En el presente caso, del abundante material probatorio presentado en autos, como son los contratos administrativos de servicios, las Cartas 997 y 276-2010-MPCH/GRRHH, el Memorando 4504-2010-MPCHU-GRRHH, las boletas de pago, la constatación policial, entre otros documentos (fojas 3 al 24, 25 al 27, 42, 52, 57 a 69, 40, 41 y 70 al 73 del cuaderno del Tribunal Constitucional), se aprecia que el recurrente prestó servicios para la Municipalidad Provincial de Chiclayo como obrero – personal de limpieza pública desde diciembre de 2009 hasta marzo de 2013, a través de contratos de locación de servicios, contratos administrativos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00710-2014-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROGELIO CARRASCO CORONEL

servicios, y sin un contrato escrito. Asimismo, se evidencia que las labores del accionante se desarrollaron de manera continua y cumpliendo las mismas funciones a lo largo de todo su periodo laboral. Aunado a ello, el material probatorio da cuenta que dicha relación contractual se encontraba desnaturalizada por haber prestado servicios personales, subordinados y remunerados.

10. Cabe precisar, adicionalmente, que de acuerdo con lo establecido por el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
11. Como es de verse, la prestación de servicios del accionante no guarda coherencia con una labor de la naturaleza temporal, como lo señalaban los objetos de los contratos que ha suscrito el actor durante todo su periodo laboral, pues las funciones que desarrolló como obrero – personal de limpieza pública son de naturaleza permanente dado las características funcionales de la parte demandada, razón por la cual, su relación laboral se encontraba desnaturalizada, por lo que la extinción de su vínculo laboral se encontraba sujeta a la existencia de una causa justa, hecho que en el presente caso no ha ocurrido, lo cual acredita la afectación de su derecho invocado.

Sentido de mi voto

En tal sentido, mi voto es porque se declare fundada la demanda, debiéndose reponer a don Rogelio Carrasco Coronel como trabajador a plazo indeterminado en el mismo cargo que venía ocupando al momento de su cese u otro de similar nivel o categoría, más el pago de costos.

S.

BLUME FORTINI



Lo que certifico:




FLAVIO REATEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL