



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC
PIURA
ROBERT OSWALDO IDROGO
REQUENA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de mayo de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno de fecha 5 de setiembre de 2017. Sin la intervención de la magistrada Ledesma Narváez, por encontrarse de licencia el día de la audiencia pública. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Robert Oswaldo Idrogo Requena contra la resolución de fojas 200, su fecha 11 de noviembre de 2013, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de enero de 2013, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS, solicitando que se deje sin efecto el despido arbitrario de que ha sido objeto y que se lo reponga en su puesto de trabajo, en el cargo de administrador de la Unidad Territorial de Amazonas Bagua. Refiere que ha laborado en la entidad emplazada desde el mes de julio del 2007 hasta el mes de noviembre del 2012; que suscribió contratos de locación de servicios, pero que estos se desnaturalizaron por aplicación del principio de primacía de la realidad toda vez que tuvo una auténtica relación laboral de carácter permanente, y que la suscripción posterior de un contrato administrativo de servicios no podía desconocer su condición de trabajador con vínculo laboral de duración indeterminada.

El procurador público de la Municipalidad emplazada propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda argumentando que no está acreditada en autos la relación laboral de duración indeterminada que sostiene el actor, y que la extinción unilateral del contrato administrativo de servicios se debió a la convocatoria de la plaza que ocupaba.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Piura, con fecha 10 de abril de 2013, declara infundada la excepción propuesta y, con fecha 8 de junio del 2013, declara infundada la demanda por estimar que el demandante mantuvo una relación laboral a plazo determinado bajo el régimen del contrato administrativo de servicios, que terminó al vencer el plazo de contratación, por lo que habiéndose cumplido el plazo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO

REQUENA

de duración del referido contrato, la extinción de la relación laboral del demandante se produjo en forma automática.

La Sala revisora confirmó la apelada por considerar que el actor mantuvo una relación laboral a plazo determinado que debió concluir al vencer el plazo de la última adenda, pero que ello no sucedió porque el contrato se resolvió antes de la fecha de vencimiento de forma unilateral y sin mediar incumplimiento del contratado, agregando que solamente procedía la indemnización, pero no la reposición en el puesto de trabajo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reposición del demandante en el cargo que venía desempeñando por haber sido objeto de un despido arbitrario. Se alega que a pesar de haber suscrito contratos de locación de servicios y luego contratos administrativos de servicios, en los hechos prestó servicios bajo una relación laboral a plazo indeterminado.
2. Conforme a los criterios de procedencia establecidos en el precedente vinculante de la STC 0206-2005-PA/TC, este Tribunal considera que en el presente caso procede evaluar si el demandante ha sido objeto de un despido arbitrario.

Análisis de la controversia

3. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las SSTC 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la RTC 00002-2010-PI/TC, este 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.
4. Consecuentemente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si, con anterioridad a la suscripción del CAS, los servicios civiles que prestó el demandante fueron desnaturalizados, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un periodo independiente del inicio del CAS, lo cual es constitucional.
5. Cabe señalar que con los contratos administrativos de servicios, sus renovaciones y adendas que obran de fojas 8 a 30 y a fojas 94, queda demostrado que entre las partes existió una relación laboral bajo los alcances del Decreto Legislativo N.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC
PIURA
ROBERT OSWALDO IDROGO
REQUENA

1057, es decir que el actor mantuvo una relación laboral a plazo determinado que debió terminar al vencer el plazo contenido en la última adenda (f. 94), esto es, el 30 de noviembre de 2012.

6. Sin embargo de autos se advierte que ello no ha sucedido por cuanto de la Carta N.º 986-2012-MIDIS-PNADP-UA, de fecha 14 de noviembre de 2012 (f. 57), se desprende que la relación laboral que mantuvieron las partes terminó por decisión unilateral de la entidad emplazada.

7. Sobre la pretensión de reposición en el régimen del contrato administrativo de servicios, cabe recordar que, en la STC 03818-2009-PA/TC, este Tribunal señaló:

La solución de reposición desnaturalizaría la esencia especial y transitoria del contrato administrativo de servicios, por cuanto los contratos de trabajo en este régimen son a plazo determinado y no a plazo indeterminado. Además, conforme al párrafo d) del artículo 7º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional.

Consecuentemente, al régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios no le resulta aplicable el régimen procesal de eficacia restitutoria (readmisión en el empleo), sino únicamente el régimen procesal de eficacia restitutiva (indemnización).

8. Por lo tanto, cuando se termina la relación laboral sin que se presente alguna de las causas de extinción del contrato administrativo de servicios, se genera el derecho de percibir el pago de la penalidad prevista en el Decreto Legislativo 1057 y sus normas complementarias, por lo que es menester precisar que el demandante tiene el derecho de solicitar en la vía procedimental correspondiente el pago de la penalidad por haberse dado fin a su relación laboral sin que haya mediado alguna de las causales legales de extinción del contrato administrativo de servicios.

En consecuencia, no es procedente la reposición del demandante en su puesto de trabajo por haber estado sujeto al régimen laboral que regula los contratos administrativos de servicios; por lo tanto, no habiéndose vulnerado el derecho constitucional alegado, corresponde desestimar la demanda.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC
PIURA
ROBERT OSWALDO IDROGO
REQUENA

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración del derecho constitucional alegado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO

REQUENA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, OPINANDO QUE SE DECLARE FUNDADA LA DEMANDA Y, EN CONSECUENCIA, SE ORDENE LA REPOSICIÓN DEL DEMANDANTE

Con el debido respeto por mis ilustres colegas Magistrados, discrepo, muy respetuosamente, de la resolución de mayoría que declara 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 una contrato de locación de servicios y luego se transformaba en un contrato administrativo de servicio. 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 que:

“(…) 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–, siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO

REQUENA

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 contrato CAS era de naturaleza permanente y la prestación de servicios al suscribir un contrato 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 contrato 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 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO

REQUENA

“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 material probatorio presentado en autos, se aprecia que el recurrente prestó servicios para el Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres-JUNTOS desde el mes de julio de 2007 hasta el mes de noviembre de 2012 de manera ininterrumpida, a través de contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios, es decir, por un lapso de 5 años y 4 meses aproximadamente. Asimismo, se evidencia que las labores del accionante se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO

REQUENA

desarrollaron de manera continua y cumpliendo las mismas funciones a lo largo de todo su periodo laboral (administrador de la Unidad Territorial de Amazonas Bagua). Aunado a ello, el material probatorio da cuenta que dicha relación contractual se encontraba desnaturalizada por haber prestado servicios personales, subordinados y remunerados.

10. Como es de verse, la prestación de servicios del accionante, no guarda coherencia con una labor de la naturaleza temporal, pues las funciones que desarrolló como administrador de la Unidad Territorial de Amazonas Bagua por la emplazada son de naturaleza permanente, 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 Robert Oswaldo Idrogo Requena 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 Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO REQUENA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye la reposición. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como *la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público*. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo *arbitrario*, englobó tanto al despido *nulo* como al *injustificado* de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, *arbitrario* es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.

Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó *arbitrario* solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó *injustificado*.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido *nulo* no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00802-2014-PA/TC

PIURA

ROBERT OSWALDO IDROGO REQUENA

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convenía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término “estabilidad laboral”, con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido casi veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flávio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL