EXP. N.° 01006-2014-PA/TC
LIMA
BLANCA YSABEL QUEVEDO URIBE DE FERNÁNDEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de enero de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia y con los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Blanca Ysabel Quevedo Uribe de Fernández contra la sentencia de fojas 460, de fecha 13 de noviembre de 2013, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 8 de agosto de 2011, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Zona Registral IX, sede Lima de la Sunarp, a fin de que se deje sin efecto el despido incausado del cual fue objeto y que, en consecuencia, se disponga su reposición laboral en el cargo que venía desempeñando como operador de central telefónica T2, así como que figure en el libro de planillas del personal contratado a plazo indeterminado; asimismo, solicita el pago de los costos del proceso.

Manifiesta que laboró, del 1 de marzo de 1996 al 1 de junio de 2011, suscribiendo contratos de naturaleza civil y luego contratos administrativos de servicios (CAS), pero que en la realidad venía ejecutando un contrato laboral, pues el trabajo desarrollado era de carácter personal, dentro de un horario de trabajo y bajo subordinación, para lo cual percibía una remuneración. Señala haber prestado servicios bajo el régimen de la actividad privada, por lo que al no existir expresión de causa, su despido devino en arbitrario. Alega que los CAS suscritos con la demandada no pueden perjudicar sus derechos laborales adquiridos con anterioridad, pues ello vulneraría sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso y a la protección adecuada contra el despido arbitrario.

El procurador público de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos dedujo la excepción de incompetencia y contestó la demanda señalando que en el caso del recurrente no existió despido incausado, sino que simplemente se produjo la conclusión del contrato.

EXP. N.° 01006-2014-PA/TC
LIMA
BLANCA YSABEL QUEVEDO URIBE DE FERNÁNDEZ

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 15 de diciembre de 2011, declaró infundada la excepción propuesta por la demandada y, con fecha 4 de marzo de 2013, declaró infundada la demanda, por estimar que de acuerdo a los criterios jurisprudenciales establecidos en la Sentencia 00002-2010-PA/TC, concordante con la Sentencia 03818-2009-PA/TC, lo planteado por la accionante es insostenible porque el Decreto Legislativo 1057 y su régimen de protección sustantivo-preventivo son constitucionales.

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada (excepción de incompetencia y demanda de amparo) por similar argumento, pues al habiendo laborado la actora bajo el régimen especial previsto en el Decreto Legislativo 1057, no corresponde analizar si, con anterioridad a la suscripción del contrato administrativo de servicios, los contratos civiles que suscribió fueron desnaturalizados, pues, en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un periodo independiente del inicio del CAS, que es constitucional.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. La recurrente solicita su reposición laboral en el cargo que venía desempeñando (operadora de teléfonos). Señala haber prestado servicios de naturaleza permanente, por lo que su relación laboral se desnaturalizó en un contrato a plazo indeterminado.

2. Por su parte, la emplazada manifiesta que la accionante no fue despedida arbitrariamente, sino que cuando venció el plazo de su último contrato administrativo de servicios se extinguió su respectiva relación contractual.

3. De acuerdo con la línea jurisprudencial de este Tribunal respecto a las demandas de amparo relativas en materia laboral individual privada, corresponde evaluar si la demandante ha sido objeto de un despido incausado.

Análisis de la controversia

4. Antes de analizar el fondo de la controversia, es necesario indicar que, conforme a lo señalado por la propia demandante, laboró ininterrumpidamente del 1 de marzo de 1996 al 1 de junio de 2011, en que fue despedida, suscribiendo contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios.

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, 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.

   Consecuentemente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si, con anterioridad a la suscripción del contrato administrativo de servicios, los contratos civiles que suscribió la demandante fueron desnaturalizados conforme indica en su demanda y, revisado lo actuado de fojas 64 al 74, 163 al 166, y de 23 al 30 del cuadernillo del Tribunal Constitucional, en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un periodo independiente del inicio del contrato administrativo de servicios, lo que es constitucional.

6. Hecha la precisión que antecede, cabe indicar que la accionante, en su escrito de demanda y recurso de agravio constitucional (folio 126 y 472, respectivamente), expresó haber firmado contrato administrativo de servicios (CAS), lo cual ha sido corroborado con la adenda de sustitución del contrato de servicios no personales por el nuevo régimen especial del contrato administrativo de servicios regulado por el Decreto Legislativo 1057 (folio 21 del cuaderno del Tribunal Constitucional), en donde se indica que laboró desde el 18 de julio de 2008 hasta el 30 de setiembre de 2008, siendo prorrogado mediante adendas hasta la fecha en que concluyó su vínculo laboral, esto es el 31 de mayo de 2011 (folios 6 al 19 del referido cuadernillo).

7. De lo expuesto, este Tribunal advierte que existió una relación laboral sujeta a un contrato administrativo de servicios entre la demandante y la emplazada que culminó el 31 de mayo de 2011, lo cual demuestra que la recurrente mantuvo con la demandada una relación a plazo determinado sujeta a un contrato administrativo de servicios que culminó al vencer el plazo del contrato; por tanto, la extinción de la

relación se produjo en forma automática conforme el artículo 13.1.h del Decreto Supremo 075-2008-PCM, por lo que corresponde desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos invocados por la actora.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01006-2014-PA/TC
LIMA
BLANCA YSABEL QUEVEDO URIBE DE FERNÁNDEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, EN EL QUE OPINA QUE SE DECLARE FUNDADA LA DEMANDA Y SE REPONGA A LA DEMANDANTE EN EL CARGO QUE VENÍA OCUPANDO O A UNO DE SIMILAR NIVEL O CATEGORÍA

Con el debido respeto por mis ilustres colegas magistrados, discrepo, muy respetuosamente, de sus votos. Considero que en el presente caso debe estimarse la demanda y ordenarse la reposición de la 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 otorgado a los diversos casos en los que los trabajadores CAS habían solicitado la reposición laboral, al invocar 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; ya que 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:

> (...) 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 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 administrativo de servicios 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, ya que ello nos llevaría a convalidar un uso fraudulento del contrato CAS, negando que las labores desarrolladas por el trabajador fueron de naturaleza permanente y 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, 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:

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 Partes 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 que en su totalidad es corroborado por las constancias de trabajo de fecha 3 de junio de 2003, 4 de marzo de 2005 y 27 de abril de 2010 (f. 164, 165, 166), informes de locación de servicios (f. 44 a 61) y los contratos administrativos de servicios (presentados mediante Oficio 1564-2014-SUNARP-Z R N.° IX-URH, del 2 de octubre de 2014, obrante en el cuaderno del Tribunal Constitucional), se aprecia que la recurrente prestó servicios para la Sunarp como operadora de teléfonos desde el 2003 hasta el 31 de mayo de 2011, a través de contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios. Asimismo, se evidencia que las labores de la accionante se desarrollaron de

manera continua, 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. Como es de verse, la prestación de servicios de la accionante no guarda coherencia con una labor de la naturaleza temporal, como lo señalaban los objetos de los contratos que ha suscrito la accionante durante todo su periodo laboral, puesto que las funciones que desarrolló como operadora de teléfonos son de carácter personal, bajo subordinación y 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 doña Blanca Ysabel Quevedo Uribe de Fernández como trabajadora 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

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 2°, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59°; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61° 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.

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 convencía, 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:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL