TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 05517-2016-PA/TC
HUAURA
DICKY RAINER SANDOVAL
BENAVENTE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, 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 del día 31 de octubre de 2017. Asimismo, se agrega el voto singular del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Dicky Rainer Sandoval Benavente contra la resolución de fojas 586, de fecha 25 de agosto de 2016, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de febrero de 2015, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Pativilca. Solicita que se ordene reponerlo como obrero de serenazgo. Manifiesta que prestó servicios en el municipio mencionado desde el 1 de enero de 2011 hasta el 22 de enero de 2015. Durante dicho periodo realizó labores de forma permanente, ininterrumpida, bajo subordinación y dependencia, con una remuneración y un horario de trabajo. Asimismo, señala que inicialmente laboró sin contrato, luego sujeto a contratos administrativos de servicios (CAS) y, posteriormente, mediante Resolución de Alcaldía 183-2014-AL/MDP, de fecha 23 de setiembre de 2014, se le incorporó a partir del 1 de enero de 2015 al régimen de la actividad privada a plazo indeterminado. Sin embargo, fue despedido mediante Resolución de Alcaldía 041-2015-CEPP/AL-MDP, de fecha 19 de enero de 2015, sin expresión de causa relacionada con su conducta o capacidad laboral. Alega la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso y a la protección adecuada contra el despido arbitrario.

El representante de la municipalidad emplazada formula la excepción de prescripción y contesta la demanda. Refiere que el trabajador no fue despedido. Además de ello indica que el demandante tenía conocimiento de que laboraba mediante el contrato administrativo de servicios normado por el Decreto Legislativo 1057, el cual no reconoce el derecho a la estabilidad laboral. Asimismo, manifiesta que el proceso de amparo no es la vía idónea al existir hechos controvertidos que deben ser acreditados a través del proceso ordinario laboral.

El Juzgado Civil Transitorio de Barranca, con fecha 18 de agosto de 2015, declaró improcedente la demanda, por estimar que el actor no ingresó en la municipalidad demandada por concurso público y que por ello no se cumplía el precedente constitucional.

La Sala superior competente confirmó la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De la demanda y de lo actuado se advierte que el demandante pretende que se ordene reponerlo en el cargo que venía desempeñando, por haber sido objeto de un despido.

Análisis de la controversia

2. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las sentencias emitidas en los Expedientes 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la resolución emitida en el Expediente 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.

3. Consecuentemente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si, con anterioridad a la suscripción del contrato administrativo de servicios, los servicios prestados por el demandante fueron desnaturalizados, pues, en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un periodo independiente del inicio del contrato administrativo de servicios, que es constitucional.

4. Hecha la precisión que antecede, cabe señalar que, con los contratos administrativos de servicios obrante de fojas 395 a 406 de autos y lo informado en autos por ambas partes, queda demostrado que el demandante ha mantenido una relación laboral a plazo determinado que debía culminar al vencer el plazo establecido en su contrato administrativo de servicio.

5. Sin embargo, de autos se advierte que ello no habría sucedido por cuanto, conforme al propio dicho por ambas partes, el demandante continuó laborando para la emplazada hasta el 22 de enero de 2015, fecha en que fue despedido en mérito de la Resolución de Alcaldía 041-2015-CEPP/AL-MDP, de fecha 19 de enero de 2015, obrante a fojas 501. Al respecto, cabe recordar que el hecho de trabajar después de la

fecha de vencimiento del plazo del contrato administrativo de servicios se encuentra regulado en el artículo 5.2 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo 065-2011-PCM.

6. Destacada esta precisión, este 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. 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 periodo que corresponde al año fiscal respectivo dentro del cual se efectúa la contratación". Este parecer se encuentra reconocido —como ya se ha señalado supra— en el artículo 5.2 del Decreto Supremo 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo 065-2001-PCM.

7. Es pertinente precisar que, en el supuesto de que termine la relación laboral de forma unilateral y sin que medie incumplimiento del contrato, se genera el derecho de percibir la indemnización prevista en el Decreto Legislativo 1057 y sus normas reglamentarias.

8. Por otro lado, se debe precisar que, si bien la Resolución de Alcaldía 183-2014-AL/MDP, de fecha 23 de setiembre de 2014, (folios 426), reconoció al actor la condición de trabajador con contrato a plazo indeterminado, dicha resolución fue declarada nula mediante la Resolución de Alcaldía 041-2015-CEPP/AL-MDP, de fecha 19 de enero de 2015. Por ello, carece de eficacia jurídica.

9. Finalmente, este Tribunal considera pertinente destacar que el hecho de que un trabajador continúe laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en el contrato administrativo de servicios constituye una falta administrativa que debe ser objeto de un pronunciamiento disciplinario, a fin de que se determinen las responsabilidades previstas en el artículo 7 del Decreto Legislativo 1057, pues tal hecho contraviene el procedimiento de contratación previsto en el artículo 3 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 05517-2016-PA/TC
HUAURA
DICKY RAINER SANDOVAL
BENAVENTE

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo, porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos alegados.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 05517-2016-PA/TC
HUARA
DICKY RAINER SANDOVAL BENAVENTE

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

> "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 que en su totalidad, se aprecia que el recurrente prestó servicios para la Municipalidad Distrital de Pativilca desde el 01 de enero de 2011 hasta el 22 de enero de 2015 de manera

ininterrumpida, a través de prestación de servicios sin contratos y contratos administrativos de servicios. Posteriormente, mediante Resolución de Alcaldía N° 183-2014-AL/MDP, de fecha 23 de setiembre de 2014, se le incorporó a partir del 1 de enero de 2015 al Régimen de la Actividad privada a plazo indeterminado. Sin embargo fue despedido mediante Resolución de Alcaldía N° 041-2015-CEPP/AL-MDPM, de fecha 19 de enero de 2015. En tal sentido, laboró por un lapso de 4 años y 11 días aproximadamente. Asimismo, se evidencia que tales labores se desarrollaron de manera continua y cumpliendo las mismas funciones a lo largo de todo su periodo laboral (Serenazgo), (fojas 395 a 496). Aunado a ello, el material probatorio da cuenta que dicha relación contractual se encontraba desnaturalizada por haber prestado servicios personales, subordinados y remunerados. (fojas 15 a 496)

10. 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 últimos contratos que ha suscrito durante todo su periodo laboral, pues las funciones que desarrolló como Serenazgo 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 Dicky Rainer Sandoval Benavente 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