

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de noviembre de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia con el voto en mayoría de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada, y el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Elena Calixtro Olivares contra la sentencia expedida por la Sala Mixta Transitoria de Ate de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 183, de fecha 31 de octubre de 2012, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Ate, a fin de que se deje sin efecto su despido incausado; y que, en consecuencia, se la reincorpore en las mismas labores de naturaleza permanente por la vulneración de sus derechos al trabajo, al debido proceso y de defensa. Manifiesta haber laborado del 1 de enero de 2006 al 9 de mayo de 2011 de forma ininterrumpida, inicialmente mediante un contrato de locación de servicios y luego por contratos administrativos de servicios (CAS), bajo la dación del Decreto Legislativo 1057. Señala que, al realizar labores como obrera municipal (de naturaleza permanente) en la Subgerencia de Limpieza Pública de la demandada por más de tres años, su relación laboral se ha convertido en una de plazo indeterminado, por lo que su despido sin haberse instaurado procedimiento alguno resulta arbitrario. Alega que la demandada, por medio de los contratos administrativos de servicios, pretende desconocer su verdadera condición laboral, pues ingresó a laborar antes de la dación del Decreto Legislativo 1057, por lo que su permanencia se debe únicamente a la desnaturalización del contrato de trabajo.

El procurador público municipal dedujo la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa e incompetencia, y contestó la demanda manifestando que la recurrente luego de haber suscrito contrato de locación de servicios fue contratada mediante contrato administrativo de servicios (CAS), esto es, que ingresó al régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057. Por otro lado, niega que la actora haya



sido víctima de un despido arbitrario, pues de las adendas de su contrato administrativo de servicios consta que su vigencia fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2010, no existiendo acuerdo de las partes para que sea renovado; por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo de duración del referido contrato, la extinción de la relación laboral de la accionante se produjo en forma automática de conformidad al literal h), numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

El Juzgado Especializado en lo Civil del Cono Este declaró infundada la excepción propuesta por la emplazada e infundada la demanda por considerar que en el Expediente 03818-2009-PA/TC se estableció que no corresponde analizar en el presente proceso si con anterioridad a la suscripción del contrato administrativo de servicios los contratos civiles que suscribió fueron desnaturalizados, pues el contrato administrativo de servicios ha sido prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2010, lo que demuestra que la actora ha mantenido una relación laboral a plazo determinado y que, por tanto, la extinción de la relación laboral se produjo de forma automática conforme lo dispone el Decreto Supremo 075-2008-PCM.

A su turno, la Sala revisora declaró improcedente la demanda por estimar que existe controversia entre lo sostenido por las partes procesales, por lo que corresponde desarrollar una efectiva actividad probatoria, etapa de la cual carece el proceso de amparo.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

- 1. La recurrente solicita su reposición laboral en el cargo que desempeñaba (obrera municipal). Refiere 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 laboral.
- 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 la demandante ha sido objeto de un despido incausado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 06462-2013-P

MARÍA ELENA CALIXTRO
OLIVARES

Análisis del caso concreto

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 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 contratos civiles que habría prestado la accionante 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, el cual es constitucional.

5. Hecha la precisión que antecede, cabe señalar que, con la constancia de prestación de servicios (ff. 2 y 3), las adendas de los contratos administrativos de servicios (ff. 4 al 7) y los reportes de descanso físico (ff. 8 y 9), queda demostrado que la actora ha mantenido una relación laboral a plazo determinado que debió culminar al vencerse el plazo establecido en el último contrato administrativo de servicios suscrito por las partes, esto es, el 31 de diciembre de 2010.

Ahora bien, la actora en su demanda alega que ello no habría sucedido, por cuanto laboró después de la fecha de vencimiento del plazo de su último contrato administrativo de servicios, es decir, hasta el 9 de mayo de 2011. Este hecho se acredita con la constancia policial de fojas 26, la constancia de despido emitida por el Ministerio de Trabajo (f. 29) y la Carta Circular de fecha 15 de abril de 2011 (f. 12). Se advierte que mediante resolución de fecha 30 de abril de 2014 (f. 2 del cuadernillo del Tribunal Constitucional), se solicitó a la emplazada que presente los contratos CAS por los meses de enero a mayo de 2011, y hasta la fecha no ha presentado documento alguno.

6. Se debe precisar que las consecuencias del hecho de 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 la 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.

Efectuada esa 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. 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".

- 8. Pese a ello, y conforme se ha establecido en la sentencia emitida en el Expediente 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 resulta aplicable el régimen procesal de eficacia indemnizatoria, razón por la cual, en el presente caso, no corresponde disponer la reposición de la accionante.
- 9. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde hacer recordar a la actora 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.
- 10. Finalmente, 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.
- 11. Por consiguiente, habiéndose acreditado que la extinción de la relación laboral de la demandante no ha afectado derecho constitucional alguno, se desestima la demanda.



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

HA RESUELTO

Declaramos INFUNDADA la demanda.

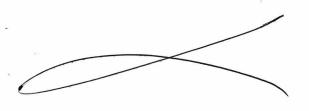
SS.

LEDESMA NARVÁEZ SARDÓN DE TABOADA ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA Secretaria de la Sala Segunda TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

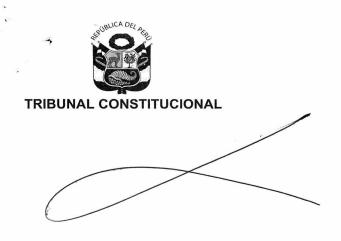




VOTO DIRIMENTE DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas en mayoría, en la medida que se declara infundada la demanda. No obstante ello, me permito señalar lo siguiente:

- 1. En primer término, y sin duda alguna, una preocupación central de quien imparte justicia en general, y de este Tribunal Constitucional en particular, es la de asegurar el cumplimiento de sus decisiones. En ese sentido, en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC se declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad, interpuesta en contra del Decreto Legislativo 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).
- 2. Esto ha llevado a que el Tribunal Constitucional haya desestimado, en numerosas ocasiones, demandas donde trabajadores que laboraban al amparo de este régimen especial habían solicitado su reposición en el cargo que venían desempeñando en condición de trabajador permanente, alegando la desnaturalización de su contrato. Esta práctica constante, como queda claro, resulta coherente con lo decidido en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC.
- 3. Ahora bien, y más allá de lo señalado a nivel jurisprudencial, resulta pertinente recordar que el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) surgió con la intención de dejar atrás la Contratación por Servicios No Personales (SNP), ampliamente extendida a inicios de la década pasada. Sin embargo, resulta claro que, luego de varios años de utilización, no parece que este sistema de contratación responda actualmente al objetivo de forjar una administración pública eficiente, basada en la meritocracia y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos.
- 4. En efecto, ello no podía ser de otro modo, dada la temporalidad o, mejor dicho, la transitoriedad que debía tener este régimen especial y que quedó plasmado en la Ley 29849. Allí se establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, en cuyo artículo 1 se dispuso como objetivo "establecer la eliminación del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, regulado mediante el Decreto



Legislativo 1057. (...) La eliminación del referido régimen se efectúa de manera progresiva y de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley".

- 5. Sin embargo, y contra lo que pudiera pensarse, lo cierto es que, después de varios años, el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) no solo continúa existiendo, sino que también ha venido creciendo de manera sostenida a una tasa promedio anual de 8% en el período 2009 2016. Ello se produce de tal forma que actualmente representan al 22% del empleo público sujeto a un régimen laboral, como bien se desprende del Informe "Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios", emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).
- 6. Siendo así, cabe preguntarse por cuánto tiempo más el mantenimiento de este régimen especial contará con una cobertura constitucional y legal suficiente, muy independientemente de las loables intenciones que podrían guiar a quienes han permitido su permanencia. En ese sentido, considero que éste representa un punto sobre cuyos alcances conviene conversar.
- 7. Por último, conviene pronunciarse si, en mérito a la propia estructura del Tribunal Constitucional peruano, los procesos que allí se atienden y lo que implica materializar las sentencias ya emitidas, este Alto Tribunal cuenta con la debida capacidad operativa e institucional para afrontar los problemas existentes en el escenario aquí descrito.
- 5. Adelantando algo de esa discusión, convendría señalar que si bien es cierto que el ejercicio de las competencias explícitas e implícitas de un Tribunal Constitucional puede reivindicar ciertas funciones y potestades para sí, aunque no se encuentran expresamente reconocidas para él, siempre y cuando se encuentren dentro de lo "constitucionalmente necesario", y no, como alegan algunos, de lo "constitucionalmente posible". Señalo esto en mérito a que considero que, en estricto respeto a una separación de funciones y un criterio de corrección funcional, el Tribunal Constitucional peruano debe entender que en rigor a quien corresponde solucionar los problemas generados en torno a la aún permanencia del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) es al legislador.
- 6. Lo recientemente señalado, por cierto, no debe llevar al inmovilismo de un



Tribunal Constitucional, cuya labor es precisamente la de defender y promover la fuerza normativa de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos, labor que, por cierto, implica resolver conforme a Derecho, inclusive muy a despecho de los vacíos o insuficiencias que pueda presentar el ordenamiento jurídico vigente del país donde le toca actuar.

- 7. Estamos pues ante materias sobre las cuales se hace necesario conversar, y evaluar lo decidido en su momento, máxime cuando se aprecia que no se están produciendo los cambios legislativos que este Tribunal Constitucional había tomado como presupuesto para decidir en determinado sentido en las controversias que resuelve en relación a este régimen especial.
- 8. Como síntesis entonces a este primer tema, en tanto y en cuanto el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) se encuentra plenamente vigente y su constitucionalidad ha sido confirmada, todavía seguirán existiendo pronunciamientos que guarden coherencia con dicha posición. Sin embargo, resulta indispensable analizar si lo ahora previsto permite una participación del Tribunal Constitucional peruano que, sin romper los parámetros constitucional o legalmente necesarios y su real capacidad operativa, pueda afrontar los problemas derivados de la supervivencia de este régimen especial, más allá de lo inicialmente proyectado.
- 9. Ahora bien, también existe un segundo tema que anotar: y es que la labor del juez constitucional, la cual tiene por fin último el reconocimiento y la tutela de los derechos, debe, precisamente, superar cualquier dificultad, limitación o formalidad que dificulte ese quehacer. En ese sentido, debe dejarse de lado cualquier interpretación formalista de una norma o un concepto. Además, debe corregirse en sede de la interpretación constitucional cualquier lectura formalista y en puridad técnicamente incorrecta de la normatividad vigente, máxime si se trata de tutelar los derechos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Especies a Paldan

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLARA Secretaria de la Sala Segunda TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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, con el voto que han emitido que declara infundada la demanda. 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 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:



(...) 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 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. Por ello, a mi juicio, el proceso de amparo es la vía idónea para el análisis de la relación contractual previa a la suscripción del CAS y el periodo subsecuente bajo este régimen laboral especial, pues esta situación, en su conjunto, evidencia que la entidad pública contratante requirió los servicios del trabajador para el desarrollo de labores continuas las cuales pudieron, o no, desnaturalizar su relación laboral y por consiguiente, encubrir un uso fraudulento del CAS; escenario que corresponde ser evaluado en sede constitucional a fin de determinar si el cese laboral denunciado, lesionó o no el derecho fundamental al trabajo del demandante, 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, de los medios de prueba de fojas 2 a 24 se advierte que la recurrente laboró en forma ininterrumpida del 1 de abril de 2007 hasta el 15 de abril de 2011, mediante contrato de locación de servicios, contrato administrativo de servicios y sin contrato, como obrera del área de limpieza pública.



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 obrera de limpieza pública son de naturaleza permanente y continua en toda municipalidad, razón por la cual, su relación laboral se encontraba desnaturalizada a la fecha de su cese. Cabe precisar 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, situación por la cual, la extinción de la relación laboral de la demandante 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 María Elena Calixtro Olivares 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 REATEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL