



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de diciembre de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de la magistrada Ledesma Narváez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Ledesma Narváez, y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima (Sitramun-Lima) representado por don César Dagoberto Passalacqua Pereyra contra la resolución de fojas 414, de fecha 5 de noviembre de 2015, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 26 de marzo de 2015, el sindicato recurrente, en representación y conjuntamente con sus afiliados doña Ana María Castro Butilier, don Jorge Luis Quispe Martínez, don Ronald Milton Curo Rimarachín, don Andrés Antonio Pacori Quispe, don Alejandro Ramón Villaverde Ramírez, doña Margarita Janet Fuentes Morales, don Nil Anyelo Yarma Huaroto, doña Marieta Judith Menacho Torre, don Luis Alberto Navarro Albitres y doña María Elisa Sandoval Reynoso; interponen demanda de amparo contra el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, don Luis Castañeda Lossio, así como contra el procurador público de la citada municipalidad. Solicitan a la municipalidad emplazada que reincorpore a los recurrentes afiliados, además del pago de remuneraciones dejadas de percibir. Alegan la vulneración de los derechos al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario y a la estabilidad laboral.

Afirman que, como parte de la negociación colectiva del pliego de reclamos 2013 llevada a cabo entre el Sitramun-Lima y la Municipalidad Metropolitana de Lima, ambas partes decidieron someterse a un arbitraje. En ese sentido, el laudo arbitral de fecha 30 de enero de 2014 estableció que al personal contratado de la comuna emplazada que tenga más de un año de trabajo ininterrumpido, incluyendo a los que realizan servicios personales y a los del régimen CAS, se le aplicará la Ley 24041, por lo que no podrán ser cesados ni destituidos excepto por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo 276.

Afirman que, a fin de ejecutar el mencionado laudo arbitral del 30 de enero de 2014, se emitió el primer informe suscrito entre los funcionarios de la municipalidad emplazada y los representantes de Sitramun-Lima con fecha 3 de abril de 2014, en donde se menciona que se vienen brindando las facilidades para adecuar la situación de

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

los trabajadores contratados por servicios personales y los del régimen CAS. Igualmente, con fecha 27 de noviembre de 2014 el árbitro único Gregorio Martín Oré Guerrero emitió un laudo determinando los alcances de lo resuelto, en donde reiteró que el personal contratado por servicios personales y bajo el régimen CAS que hayan laborado por más de 1 año en la emplazada, solo podrán concluir su vínculo laboral por las mismas razones que el personal de carrera sujeto al régimen el Decreto Legislativo 276. Adicionalmente, se emitieron certificaciones con las firmas del procurador de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el árbitro único y el secretario general del Sitramun-Lima, acreditando a los trabajadores que cuentan con más de un año de labores.

Sin embargo, manifiestan que a pesar de lo señalado en los laudos arbitrales emitidos, y de que los recurrentes vienen trabajando en la municipalidad emplazada por más de un año (en algunos inclusive desde octubre de 2011), fueron despedidos arbitrariamente con fecha 5 de enero de 2015, tal como se acredita con las diversas constancias policiales en las que se señala que fueron impedidos de ingresar a su centro de trabajo.

El Decimo noveno Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 6 de abril de 2015, declaró improcedente la demanda al considerar que las demandas de amparo que soliciten la reposición de los despidos producidos bajo el régimen de la legislación laboral pública deben dilucidarse en la vía contencioso administrativa.

La Sala superior confirmó la apelada por similares fundamentos.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. Los demandantes solicitan a la municipalidad emplazada que se los reincorpore y se les pague las remuneraciones dejadas de percibir. Señalan que fueron cesados por el vencimiento de sus contratos, a pesar de que mediante laudos arbitrales se estableció que el personal de la comuna emplazada que tenga más de un año de trabajo ininterrumpido solo podrá ser destituido por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo 276. Alegan la vulneración de sus derechos al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario y a la estabilidad laboral.

### Aplicación del precedente Elgo Ríos

2. Antes de ingresar a evaluar el fondo de la controversia constitucional, es preciso examinar el rechazo dictado por las instancias judiciales precedentes, pues tanto en primera como en segunda instancia o grado, la demanda fue rechazada liminarmente, con el argumento de que existe otra vía igualmente satisfactoria para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

ventilar la controversia.

3. Conforme al precedente establecido en el Expediente 02383-2013-PA/TC (caso Elgo Ríos), publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, en referencia al artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, establece lo siguiente:

12. Sistematizando la jurisprudencia vigente de este Tribunal, puede afirmarse que existen dos perspectivas para entender cuándo una vía puede ser considerada “igualmente satisfactoria”: una objetiva, vinculada al análisis de la vía propiamente dicha (vía idónea); y otra subjetiva, relacionada con el examen de la afectación al derecho invocado (urgencia iusfundamental).

13. Desde la perspectiva objetiva, el análisis de la vía específica idónea puede aludir tanto: (1) a la estructura del proceso, atendiendo a si la regulación objetiva del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz (estructura idónea), o (2) a la idoneidad de la protección que podría recibirse en la vía ordinaria, debiendo analizarse si la vía ordinaria podrá resolver debidamente el caso iusfundamental que se ponga a su consideración (tutela idónea). Este análisis objetivo, claro está, es independiente a si estamos ante un asunto que merece tutela urgente.

14. De otra parte, desde una perspectiva subjetiva, una vía ordinaria puede ser considerada igualmente satisfactoria si: (1) transitarla no pone en grave riesgo al derecho afectado, siendo necesario evaluar si transitar la vía ordinaria puede tornar irreparable la afectación alegada (urgencia como amenaza de irreparabilidad); situación también predicable cuanto existe un proceso ordinario considerado como “vía igualmente satisfactoria” desde una perspectiva objetiva; (2) se evidencia que es necesaria una tutela urgente, atendiendo a la relevancia del derecho involucrado o la gravedad del daño que podría ocurrir (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño).

15. Queda claro, entonces, que la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:

- Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho;
- Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada;
- Que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y
- Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias [...]

16. Esta evaluación debe ser realizada por el Juez o por las partes respecto de las circunstancias y derechos involucrados en relación con los procesos ordinarios. Es decir, los operadores deben determinar si la vía es idónea (en cuanto permite la tutela del derecho, desde el punto de vista estructural, y es susceptible de brindar adecuada protección) y, simultáneamente, si resuelta igualmente satisfactoria (en tanto no exista riesgo inminente de que la agresión resulte irreparable ni exista necesidad de una tutela de urgencia).

4. Al respecto, el presente caso pertenece al distrito judicial de Lima, en el cual la Nueva Ley Procesal de Trabajo (Ley 29497) fue implementada a partir del 5 de noviembre de 2012, conforme lo señalado en la Resolución Administrativa 023-2012-CE-PJ. Por tanto, a la fecha de la interposición de la demanda de amparo (26 de marzo de 2015), ya existía una normativa procesal especializada en materia

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

laboral para conocer pretensiones de reposición como la de autos (artículo 2 inciso 2 de la Ley 29497).

5. De lo expuesto, desde una *perspectiva objetiva*, el proceso laboral abreviado, previsto en la Ley 29497 constituye una vía igualmente satisfactoria al proceso constitucional de amparo en el presente caso.

6. Sin embargo, desde una *perspectiva subjetiva*, este Tribunal considera que en el presente caso se configura la necesidad de tutela urgente *por la magnitud del bien involucrado o del daño*. Ello, por cuanto la presente demanda ha sido interpuesta por el representante del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima (Sitramun-Lima) a favor de 10 ex trabajadores de la citada municipalidad, que también son afiliados a dicho sindicato. Cabe precisar que en el Expediente 03959-2016-PA/TC, también se analizó el presunto despido arbitrario de otros ex trabajadores de la misma municipalidad emplazada, afiliados al Sitramun-Lima, sobre la base de hechos similares a los cuestionados en autos.

Así, el hecho vulneratorio en puridad se trataría de un presunto *despido masivo* contra afiliados de un sindicato de trabajadores que, de acuerdo a la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, siempre ha ameritado un pronunciamiento de fondo por la especialidad y la trascendencia de la pretensión (Cfr. STC. Exp. 01124-2001-AA/TC; Exp. 03311-2005-PA/TC). Por ello, no puede hablarse de que en este caso en particular existe una vía ordinaria igualmente satisfactoria, y debe recurrirse al proceso de amparo.

8. Por lo tanto, este Tribunal estima que las instancias inferiores han incurrido en un error al momento de calificar la demanda, por lo que debería revocarse el auto de rechazo liminar, en aplicación del artículo 20 del Código Procesal Constitucional. No obstante ello, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, este Tribunal considera pertinente no hacer uso de la mencionada facultad, toda vez que en autos aparecen elementos de prueba suficientes que posibilitan un pronunciamiento de fondo.

9. Complementariamente a lo señalado, se advierte también que en el presente caso se ha garantizado el derecho de defensa de la municipalidad demandada. Ello, en la medida que: i) ha sido notificada con el concesorio del recurso de apelación (folio 392); ii) se ha apersonado al proceso de amparo a través de su procuradora pública y solicitó participar en la vista de la causa (folio 403), lo que fue concedido por la sala civil (folio 404); iii) fue notificada del auto de vista que declaró improcedente la demanda (folios 437 y 438); y iv) fue notificada del concesorio del recurso de agravio constitucional interpuesto por los recurrentes (folios 452 y 453).

MAF



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

### Análisis del caso concreto

10. En autos se advierte que los demandantes laboraron mediante contratos administrativos de servicios:

- a. Ana María Castro Butilier señala que laboró desde el 1 de junio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014. Aunque en autos solo acredita contrato hasta el mes de octubre de 2014 (fojas 47 a 69).
- b. Jorge Luis Quispe Martínez laboró desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 70 a 80).
- c. Ronald Milton Curo Rimarachín laboró desde el 5 de setiembre de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 81 a 141).
- d. Andrés Antonio Pacori Quispe laboró desde el 16 de setiembre de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 142 a 163).
- e. Alejandro Ramón Villaverde Ramírez laboró en el último periodo de forma ininterrumpida, desde el 9 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 185 a 198).
- f. Margarita Janet Fuentes Morales laboró desde el 5 de diciembre de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 201 a 224).
- g. Nil Angelo Yarma Huaroto laboró en el último periodo de forma ininterrumpida, desde el 13 de mayo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 225 a 238).
- h. Marieta Judith Menacho Torre laboró desde el 14 de mayo de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 240 a 273).
- i. Luis Alberto Navarro Albitres laboró desde el 1 de octubre de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 274 a 320).
- j. María Elisa Sandoval Reynoso laboró en el último periodo de forma ininterrumpida, desde el 4 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014 (fojas 321 a 360).

11. En todos estos casos se advierte que: 1) se pretende dejar sin efecto el despido del que han sido objeto los afiliados del sindicato, ordenándose su reposición en el cargo que venían desempeñando; y 2) se sustentan en que la parte demandante

MA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

prestó servicios personales de forma ininterrumpida y sujetos a subordinación bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

12. Sin embargo, 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. En consecuencia, habiéndose cumplido el plazo de duración del referido contrato, la extinción de la relación laboral de los demandantes se produjo en forma automática, conforme lo señala el literal h) del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM. Siendo ello así, ha de concluirse que la extinción de la relación laboral del demandante no afecta derecho constitucional alguno, por lo que no cabe estimar la demanda.
13. Por otro lado, con relación al alegato referido a que se estaría vulnerando la estabilidad laboral de sus afiliados, en autos no se han presentado pruebas que acrediten tal hecho.
14. Finalmente, con respecto a la aplicación de los laudos arbitrales del 30 de enero y del 17 de noviembre de 2014, que reconocieron la vigencia de la Ley 24041 para los trabajadores sujetos al régimen del contrato administrativo de servicios, debe advertirse que dicha ley no resulta aplicable a los trabajadores sujetos al régimen laboral previsto en el Decreto Legislativo 1057, por lo que este extremo también debe ser desestimado (Cfr. STC. Exp. 03959-2016-PA/TC, fundamento 9).

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

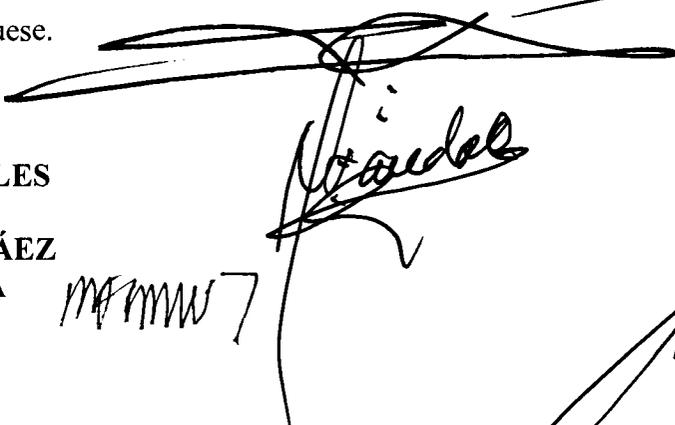
#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

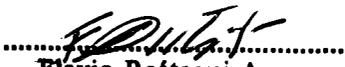
Publíquese y notifíquese.

SS.

**BLUME FORTINI**  
**MIRANDA CANALES**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**

  
**PONENTE MIRANDA CANALES**

  
**Lo que certifico:**

  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA  
MUNICIPALIDAD DE LIMA (SITRAMUN-  
LIMA)

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En el presente caso, coincido con el sentido de la sentencia que declara infundada la demanda, así como con sus fundamentos. No obstante, considero necesario efectuar las siguientes precisiones.

1. El arbitraje en un mecanismo alternativo de solución de conflictos en el que las partes delegan a un tercero (árbitro) la solución de un conflicto intersubjetivo de intereses. En nuestro país el arbitraje se encuentra regulado en el Decreto Legislativo 1071, cuyo artículo 2, numeral 1), establece que “Pueden someterse a arbitraje las controversias sobre materias de libre disposición conforme a derecho, así como aquellas que la ley o los tratados o acuerdos internacionales autoricen”.
2. En el caso de autos, la demandante pretende que sus afiliados sean repuestos a sus centros de labores aplicando las reglas del régimen del Decreto Legislativo 276, pese a que fueron contratados bajo los parámetros del Decreto Legislativo 1057, basándose en el laudo arbitral adjunto a la demanda que estableció, en el segundo punto, numeral 2, de la parte resolutive (fs. 9 vuelta), que  

“...En relación al personal contratado, tanto personal SP como CAS, este Tribunal Arbitral reconoce la plena vigencia de la Ley 24041 – Ley que establece que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no puede ser cesado ni destituido por causas previstas en el Capítulo V del Decreto legislativo N° 276”.
3. Así pues, pese a lo estipulado expresamente por la norma citada en el primer fundamento de este voto, en el laudo arbitral se ordenó la aplicación de las reglas del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 a los trabajadores del régimen de contratación administrativa de servicios – CAS, sujetos a las disposiciones del Decreto Legislativo 1057, no obstante que dichos regímenes, además de tener diferente naturaleza, tienen reglas para el acceso y permanencia en el sector público totalmente distintas, contraviniendo así no solo normas con rango de ley, sino también la propia Constitución que en el artículo 40 establece que “La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos deberes y responsabilidades de los servidores públicos”.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

  
.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI EL QUE  
OPINA QUE EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS – CAS  
TAMBIÉN SE PUEDE DESNATURALIZAR**

Si bien concuerdo con declarar infundada la demanda, considero necesario efectuar las siguientes precisiones con relación a la aplicación de los criterios del precedente Elgo Ríos y sobre el contrato administrativo de servicios.

1. En primer lugar, discrepo de los fundamentos 2 a 6, por cuanto considero que corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, teniendo en cuenta que no es aplicable el precedente Elgo Ríos, recaído en el expediente 02383-2013-PA/TC, por no existir vía paralela igualmente satisfactoria en el estado en que se encuentra el presente proceso, pues el amparo también puede proceder en aquellos casos en que esté implementada y aplicándose la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley 29497, en tanto se demuestre que el proceso de amparo que se encuentra tramitándose ante la justicia constitucional es una vía célere e idónea para atender el derecho del demandante, características que tiene que determinarse no en función de un análisis constreñido al aspecto netamente procedimental diseñado en las normativas correspondientes a cada tipo de proceso, sino en función básicamente de un análisis coyuntural referido al momento de aplicación de la vía paralela. Es decir, si se trata de una vía igualmente satisfactoria, teniendo en cuenta el tiempo que viene empleando el demandante y la instancia ante la que se encuentra su causa, ya que, obviamente no resultará igualmente satisfactorio a su pretensión que estando en un proceso avanzado en la justicia constitucional, se pretenda condenar al justiciable a iniciar un nuevo proceso en otra vía, lo cual inexorablemente implicará un mayor tiempo de litigio y de lesión de sus derechos.
2. Por otro lado, 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.
3. 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, denominada 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

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.

4. 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).

5. Por ello, considero que de presentarse situaciones en las que claramente se demuestre que el desarrollo de la actividad laboral anterior o durante la suscripción de un contrato CAS era de naturaleza permanente, no puede asumirse como constitucional ni legal, desconocer la desnaturalización de la relación laboral del trabajador, 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.
6. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

7. 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.

8. 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.
9. 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.
10. En el presente caso, del material probatorio presentado en autos no se aprecia una desnaturalización de la contratación civil, ni la contratación vía CAS de los afiliados del demandante, todo lo contrario, se aprecia que las labores que desarrollaron eran de naturaleza temporal, razón por la cual, corresponde declarar infundada la demanda.

S.

BLUME FORTINI

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA  
MUNICIPALIDAD DE LIMA (SITRATUN-  
LIMA)

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Si bien comparto lo finalmente resuelto por mis colegas, formulo el presente fundamento de voto con el propósito de realizar algunas observaciones en relación con los criterios de procedencia adoptados por la mayoría. Así, se ha justificado la posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo en razón a que, en este tipo de casos, siempre han ameritado un pronunciamiento de fondo por la especialidad y la trascendencia de la pretensión (fundamento 7 de la presente sentencia). Estimo que dicho criterio puede suponer, *lato sensu*, la posibilidad de remitirnos a una suerte de jerarquía de derechos, cuestión que no se condice con el cuadro de valores y principios reconocidos por la Constitución de 1993 y por los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano. En efecto, la idoneidad de la vía del amparo no se establece en función del derecho involucrado o alegado por la parte demandante, sino considerando los distintos aspectos que, en el caso específico, ameritan que el Tribunal intervenga en lugar de la justicia ordinaria, la cual ha ido configurando distintos mecanismos para tutelar los derechos que aquí se han invocado y que, por ello mismo, es la primera llamada a examinar esta clase de situaciones.

En ese sentido, considero que, en el caso de autos, la urgencia del caso se deriva de lo expuesto en el fundamento 6 de la sentencia, por lo que el párrafo 7 es, desde mi punto, no solo innecesario, sino además potencialmente sujeto a tergiversaciones.

S.

RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

  
.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA  
MUNICIPALIDAD DE LIMA (SITRAMUN-LIMA)

## 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 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA  
MUNICIPALIDAD DE LIMA (SITRAMUN-LIMA)

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

Lima, 3 de enero de 2020

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por mis colegas por las razones que a continuación expongo:

1. Con fecha 26 de marzo de 2015, el sindicato recurrente, en representación y conjuntamente con sus afiliados doña Ana María Castro Butilier, don Jorge Luis Quispe Martínez, don Ronald Milton Curo Rimarachín, don Andrés Antonio Pacori Quispe, don Alejandro Ramón Villaverde Ramírez, doña Margarita Janet Fuentes Morales, don Nil Anyelo Yarma Huaroto, doña Marieta Judith Menacho Torre, don Luis Alberto Navarro Albitres y doña María Elisa Sandoval Reynoso; interponen demanda de amparo contra el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Solicitan a la municipalidad emplazada que reincorpore a los recurrentes afiliados, además del pago de remuneraciones dejadas de percibir. Alegan la vulneración de los derechos al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario y a la estabilidad laboral.

#### **Sobre la aplicación del precedente Elgo Ríos**

2. El precedente "Elgo Ríos" (02383-2013-PA/TC), emitido por este Tribunal el 22 de julio de 2015, supuso un cambio importante en la interpretación que se había estado haciendo del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, el artículo referido a la vía igualmente satisfactoria.
3. En este precedente se ofrecieron cuatro criterios que, a modo de test, debían analizarse en cada caso concreto para sostener si existe una vía igualmente satisfactoria al proceso de amparo para resolver la controversia en cuestión. Con ello, planteamos, que no debía insistirse en una lógica de listas de temas para distinguir cuando algo corresponde ser visto por la judicatura constitucional de cuando algo debe ir a una vía ordinaria.
4. De otro lado, conviene tener presente que un precedente anterior a "Elgo Ríos", el precedente "Baylón Flores" (STC 00206-2005-PA/TC), todavía vigente en lo referido a sus referencias a conceptos de naturaleza laboral material, señalaba expresamente que "(...) los despidos originados en la lesión a la libertad sindical y al derecho de sindicación siempre tendrán la tutela urgente del proceso de amparo, aun cuando las vías ordinarias también puedan reparar tales derechos." (f. 14). Se establecía así una línea directa para casos en los que se vulnerado amenazaba la libertad sindical para que puedan ser vistos en amparo, aun cuando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

el proceso laboral pudiera ser igualmente tuitivo.

5. Los presupuestos para sustentar el razonamiento recogido en el fundamento anterior han sido expuestos por el Tribunal en el desarrollo de su jurisprudencia, mas no se habrían explicado las razones por las cuales ciertos temas, como la libertad sindical, se consideran con mayor relevancia constitucional que otros. Es más, la generación de una vía directa al amparo no parecería ser conforme a una serie de posiciones asentadas por el Tribunal Constitucional y la doctrina constitucional como son la subsidiariedad o residualidad del amparo, la pretensión de que son los jueces del Poder Judicial los llamados a realizar el control de constitucionalidad, o los alcances de la constitucionalización del Derecho laboral, entre otros postulados que suelen afirmarse junto a reglas como la que he mencionado.
6. Frente a estas imprecisiones, el precedente "Elgo Ríos" plantea una serie de pautas argumentativas para los operadores de justicia que va más allá de la asignación injustificada e indiscriminada del tratamiento de algunos procesos al amparo sin importar las circunstancias de ello. El precedente "Elgo Ríos" obliga a argumentar en torno a sus cuatro criterios, que a continuación reitero, sin determinar a priori cual debe ser el resultado:
  - a. Estructura idónea, atendiendo a si la regulación objetiva del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz.
  - b. Tutela idónea, que mide la idoneidad de la protección que podría recibirse en la vía ordinaria, debiendo analizarse si la vía ordinaria podrá resolver debidamente el caso iusfundamental que se ponga a su consideración
  - c. Urgencia como amenaza de irreparabilidad, donde se evalúa si transitar la vía ordinaria puede tornar irreparable la afectación alegada
  - d. Urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño, donde se evalúa la relevancia del derecho involucrado o a la gravedad del daño que podría ocurrir
7. Una aplicación completa de "Elgo Ríos" no podrá ser, por tanto, una que solo haga referencia al alegato de parte para ingresar a debatir sobre el contenido de la pretensión alegada, ni tampoco podrá ser aquella que, relevándose de cualquier análisis adicional, asuma los criterios del caso "Baylón Flores".
8. Lo afirmado no quiere decir que exista una necesaria e inevitable contradicción entre los resultados que se obtengan en el análisis de procedencia bajo estos dos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

precedentes. Como se afirmó en la propia sentencia del caso "Elgo Ríos", es muy probable que en la mayoría de casos los resultados coincidirán. Básicamente lo que va a resultar distinto es el razonamiento que debe realizar el Tribunal para definir si una pretensión debe ser o no canalizada por una vía igualmente satisfactoria.

9. En este caso en concreto, el análisis detallado debe ser el que presento a continuación:

*a. Estructura idónea:*

El proceso ofrecido como vía igualmente satisfactoria al amparo sería el proceso abreviado laboral regulado en la Nueva Ley Procesal del Trabajo. Y es que en el artículo 2, inciso 3, de la Ley 29497, se señala que los juzgados laborales son competentes para conocer, en un proceso laboral abreviado, las pretensiones relativas a la vulneración de la libertad sindical.

En consecuencia, se cumple con el requisito de estructura idónea.

*b. Tutela idónea:*

Desde una perspectiva objetiva, no se ha verificado que más allá de las previsiones legales a las que hace referencia el criterio anterior, existan razones que eviten que este caso se pueda ver en un proceso laboral abreviado.

En consecuencia, se cumple con el requisito de tutela idónea.

*c. Urgencia como amenaza de irreparabilidad:*

Desde una perspectiva subjetiva, el demandante no ha alegado razón alguna que permita señalar que exista un daño irreparable a los derechos fundamentales alegados.

En consecuencia, se cumple con el requisito de no existencia de urgencia como amenaza de irreparabilidad.

*d. Urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño:*

El despido nulo implica en casi todos los casos la vulneración o amenaza de vulneración múltiple de derechos fundamentales. Aquello configura un daño de importante magnitud, no solo en el derecho del recurrente, sino por las consecuencias que puede tener en la comprensión de la libertad sindical de los demás involucrados.

En consecuencia, se incumple con el requisito de no existencia de urgencia por magnitud del bien involucrado o daño



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

10. Lo aquí expuesto nos lleva a señalar que si bien los tres primeros criterios se cumplen al punto que se perfila el procesal laboral abreviado como una vía igualmente satisfactoria, al no cumplirse el último de ellos, no se ha podido en este caso igualmente satisfactoria. Por tanto, la causa debe conocerse en el proceso de amparo.
11. Ahora bien, necesario es anotar que este último criterio recogido en "Elgo Ríos" (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño), hasta ahora ha sido poco usado en la jurisprudencia de este Tribunal puede tener diversas interpretaciones. Sin embargo, tampoco es una cláusula abierta para justificar que cualquier caso deba conocerse en el proceso de amparo. No se puede negar que cualquier posible vulneración de un derecho fundamental es relevante, mas de ello no se desprende necesariamente la afirmación de que deba ser el amparo la mejor vía en todos los casos para otorgar la tutela requerida. En esa línea, la comprensión del criterio de la urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño no puede asumir que cualquier vulneración es pasible de ser incluida aquí. Por el contrario, tendrá que hacerse referencia a algún tipo de graduación para acreditar esta especial urgencia.
12. Una opción, entre otras, para medir la magnitud del bien involucrado, puede plantearse en torno a lo desarrollado para vislumbrar, si cabe el término, la fundamentalidad de una posición sobre la cual *prima facie* se ha tenido incidencia con el ejercicio del examen de proporcionalidad en sentido estricto, correspondiente a la aplicación del test de proporcionalidad. Así, se puede tener que una misma posición iusfundamental vulnerada o amenazada puede fundamentarse en varios principios constitucionales.<sup>1</sup>
13. Esta múltiple vulneración o amenaza de vulneración de derechos fundamentales, en este caso por un mismo acto lesivo (la destitución), se corrobora en el hecho que, en principio, no puede reclamarse solo la pertinencia de la libertad sindical como derecho que asistiría a la demandante, sino también puede invocarse derechos como el derecho al trabajo y el derecho a la no discriminación.
14. Esta confluencia o concurrencia de derechos fundamentales respecto de la posición iusfundamental enjuiciada hace que, para efectos del análisis de procedencia, pueda acreditarse una urgencia por la magnitud del daño en los

---

<sup>1</sup> BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia. Cuarta edición. 2014. pp. 971 y ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

bienes involucrados. En consecuencia, la demanda supera el análisis de procedencia, al menos en lo que respecta a la aplicación del precedente "Elgo Ríos".

### **Sobre el contenido de la pretensión alegada**

15. Del estudio de los actuados, puede apreciarse el laudo arbitral de fecha 30 de enero de 2014 (fojas 2 a 11), en el cual se establece que lo siguiente:

(...) en relación al personal contratado, tanto personal SP como CAS, este Tribunal Arbitral reconoce la plena vigencia de la ley 24041 - Ley que establece que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no puede ser cesado ni sustituido sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo 276.

16. Asimismo, se verifica que, a efectos de cumplir con dicho laudo arbitral, se emitió el Primer Informe de la Comisión Paritaria de Alto Nivel respecto de los trabajadores contratados SP y CAS (fojas 17 a 20), de fecha 3 de abril de 2014. Dicho informe fue suscrito entre los funcionarios de la municipalidad emplazada y los representantes de Sitramun-Lima, en donde se menciona que se vienen brindando las facilidades para adecuar la situación de los trabajadores contratados por servicios personales y los del régimen CAS al laudo arbitral de fecha 30 de enero de 2014.
17. Finalmente, se observa que, con fecha 27 de noviembre de 2014 (fojas 12 a 16), el árbitro único Gregorio Martín Oré Guerrero emitió un laudo determinando los alcances de lo resuelto, en donde reiteró que el personal contratado por servicios personales y bajo el régimen CAS que hayan laborado por más de 1 año en la emplazada, solo podrán concluir su vínculo por las razones del personal sujeto al Decreto Legislativo 276.
18. Como bien puede apreciarse hasta aquí, la demandada llevó a cabo actos tendientes a dar cumplimiento al laudo arbitral de fecha 30 de enero de 2014. A ello debe sumarse, además, que tampoco se verifica que haya controvertido jurídicamente lo decidido en dicho laudo arbitral.
19. En efecto, no se verifica que la demandada haya interpuesto anulación de acuerdo con lo previsto en el Decreto Legislativo 1071, que norma el arbitraje, ni tampoco que haya acudido, en caso lo hubiera estimado pertinente,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04783-2016-PA/TC  
LIMA  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA  
(SITRAMUN-LIMA)

directamente al proceso de amparo, de acuerdo a las reglas establecidas, con carácter de precedente, en el fundamento 21 de la sentencia 00142-2012-PA/TC. Por tanto, queda claro que estamos aquí ante un laudo que ha quedado firme y consentido.

20. En tanto y en cuanto (no sin alguna discusión en el mundo académico) en el Perú nuestro ordenamiento jurídico le ha reconocido al laudo obligatoriedad similar a la resolución judicial, y nos encontramos ante un laudo que ha quedado firme y consentido, no hay elemento de debate abierto sobre lo resuelto en su oportunidad.

21. En consecuencia, ha quedado plenamente acreditado que en el presente caso se ha despedido arbitrariamente a los afiliados mencionados en el fundamento 1 del presente voto singular, máxime si se verifica que todos ellos han venido laborando en la entidad demandada más de un año y por tanto, se encontraban incursos en lo establecido en el laudo arbitral de fecha 30 de enero de 2014.

Por las razones expuestas, considero que debe declararse **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración de los derechos al trabajo, y a la adecuada protección contra el despido arbitrario. En consecuencia, **NULO** el despido arbitrario de los demandantes. Asimismo, se debe **ORDENAR** a la Municipalidad de Lima que reponga a los demandantes como trabajadores a plazo indeterminado en el cargo que venía desempeñando o en otro de igual o similar categoría o nivel, conforme a lo establecido en el laudo arbitral de fecha 30 de enero de 2014.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL