



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 112/2022

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 10 de marzo de 2022, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales y Ledesma Narváez (con fundamento de voto), han emitido la sentencia que resuelve:

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

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en fecha posterior, votó a favor de la sentencia con fundamento de voto.

Por su parte, el magistrado Sardón de Taboada formuló un voto singular en el que declara improcedente la demanda y el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular declarando fundada la demanda de amparo.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de marzo de 2022 el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Blume Fortini y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agregan el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez y los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada y Blume Fortini. Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votó en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Amparo Abarca Fernández contra la resolución de fojas 508, de fecha 24 de mayo de 2021, expedida por la Sala Civil de la Provincia de Puno de la Corte Superior de Justicia de Puno, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado con fecha 24 de julio de 2017 (f. 206), subsanado con el escrito del 15 de agosto de 2017 (f. 263), la recurrente interpone demanda de amparo contra la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, a fin de que se deje sin efecto legal el despido incausado del que ha sido víctima con efectividad el 30 de abril de 2017; y que, en consecuencia, se disponga su reposición inmediata en el puesto de trabajo que venía desempeñando como especialista administrativa, y se deje a salvo su derecho de solicitar el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, así como la reparación por los daños y perjuicios ocasionados.

Manifiesta que laboró para la demandada con contratos de locación de servicios, desde el 1 de mayo de 2003 hasta el 31 de mayo de 2008; con contratos administrativos de servicios, desde el 1 de junio de 2008 hasta el 31 de julio de 2013; mediante contratos civiles, desde el 1 de agosto de 2013 hasta el 30 de setiembre de 2015; nuevamente con contratos administrativo de servicios, desde el 1 de octubre de 2015 hasta el 30 de setiembre de 2016; y con contrato verbal, desde el 1 de octubre de 2016 hasta el 30 de abril de 2017. Afirma que a lo largo de los años ha realizado funciones como encargada de administración, no obstante, antes de su despido la demandada convocó el citado cargo a proceso de contratación administrativo de servicios, bajo la denominación de especialista administrativo, con el objeto de sustituirla. Agrega que, conforme al artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR y en aplicación del artículo 10 del citado decreto, superó el periodo de prueba y se encontraba sujeta a una prestación personal de servicios remunerados y subordinados, bajo el régimen laboral de la actividad privada y a una relación a plazo indeterminado, siendo aplicable en su caso el principio de primacía de la realidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

Refiere que su contrato CAS culminó el 30 de setiembre de 2016, no obstante, continuó laborando, sin suscribir contrato, por lo que su relación se desnaturalizó en un contrato a plazo indeterminado, hecho verificado por la Autoridad Administrativa de Trabajo (Expediente 124-2017-DRTPE, Acta de Infracción 009-2017-DRTPE), actuación que ha quedado firme, puesto que no ha sido impugnada por la demandada, por lo que, al haber obtenido la condición de trabajadora a plazo indeterminado, no podía ser despedida sin expresión de causa. Sostiene que no es aplicable a su caso el precedente Huatuco, pues se ha desempeñado en el régimen laboral de la actividad privada y no busca su reposición a la administración pública en la condición de servidor de carrera, supuesto en el que el ingreso se efectúa mediante concurso público, Agrega que, no obstante, en su caso ingresó a laborar para la demandada mediante concurso en más de una oportunidad. Alega la violación de sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso, a la adecuada protección contra el despido arbitrario, de defensa, entre otros.

El Segundo Juzgado Civil de Puno, mediante Resolución 1, de fecha 26 de julio de 2017, declara inadmisibles las demandas (f. 228). Con Resolución 2, de fecha 18 de agosto de 2017, se admite a trámite la demanda (f. 265).

La procuradora pública del Sector Interior deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda. Sostiene que la demandante prestó servicios para la demandada a través de contratos administrativos de servicios en algunos períodos; que no puede alegarse despido arbitrario o desnaturalización del vínculo laboral y la reposición, por cuanto el empleador no tiene la obligación de fundamentar la decisión de renovar o no al trabajador, siendo esta una facultad discrecional contemplada en el Decreto Legislativo 1057. Asimismo, aduce que la prestación de servicios, contraprestación y subordinación, son elementos que se encuentran en todos los regímenes laborales existentes, razón por la cual no puede ser un argumento para identificar la naturaleza indeterminada de la relación laboral; que en el presente caso no se ha producido un despido ilegal, sino la ejecución de una estipulación legal y contractual, aceptada de forma libre por la accionante; y que se debe tener en cuenta para resolver el presente caso la Sentencia 03818-2009-PA/TC y el precedente Huatuco (f. 283).

El Segundo Juzgado Civil de Puno, con Resolución 17, de fecha 27 de agosto de 2019, declara infundadas las excepciones propuestas (f. 407). Mediante sentencia, Resolución 18 de fecha 15 de abril de 2020, se declara fundada la demanda y se ordena que se reponga a la demandante en el puesto de trabajo en el que se venía desempeñando, por estimar que esta ha demostrado que sus contratos modales de locación de servicios y contratos administrativos de servicios fueron simulados para encubrir una relación laboral de duración indeterminada; por ende, solo podía ser despedida por una causa justa relacionada con su capacidad o conducta laboral y de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

acuerdo con el procedimiento establecido por la norma, lo cual no ha sido cumplido, pues conforme se advierte del acta de constatación, la actora fue despedida (f. 417).

Con escrito obrante a fojas 481 de autos, el procurador público de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria, solicita variación de representación procesal y otros. Con resolución 22, de fecha 15 de marzo de 2021, el juzgado dio por variada la representación procesal de los demandados (f. 485).

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda. Estima que si bien existen en autos medios probatorios orientados a acreditar la desnaturalización de los contratos, no es posible disponer que se reponga a la demandante en el puesto de trabajo que venía desempeñando, pues en autos no se logra verificar la concurrencia de los requisitos para ser reincorporada en la entidad demandada; esto es, que la actora no acredita haber ingresado a laborar mediante concurso público de méritos y abierto (f. 508).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reposición de la demandante en el cargo que venía desempeñando, porque habría sido objeto de despido arbitrario. Se alega que la recurrente, a pesar de haber suscrito contratos de naturaleza civil y contratos administrativos de servicios, en los hechos prestó servicios bajo una relación laboral a plazo indeterminado, bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Supremo 003-97-TR.

Análisis del caso concreto

2. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en los Expedientes 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 (CAS), guarda conformidad con el artículo 27 de la Constitución.
3. En consecuencia, en el proceso de amparo no corresponde analizar si los contratos civiles suscritos con anterioridad a la suscripción de los CAS se desnaturalizaron o no, pues, en el caso que ello hubiese ocurrido, dicho periodo es independiente al inicio del CAS; régimen especial que es constitucional.
4. En el caso de autos, se aprecia que la actora habría prestado servicios a la entidad demandada en diversos períodos, mediante contratos de naturaleza civil y contratos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

administrativos de servicios, desde el 1 de mayo de 2003. Entre ellos, conforme a lo alegado por la demandante en su escrito de demanda, del certificado de trabajo (f. 5), de las boletas de pago (ff. 53 a 61), del Memorando 026-2017-CGBVP/XX-CD-PUNO, de fecha 28 de abril de 2017 (f. 62) y de los reportes de asistencia (ff. 87 a 93), entre otras instrumentales, se advierte que habría suscrito contratos administrativos de servicios desde el 1 de octubre de 2015 hasta el 30 de setiembre de 2016, y mediante órdenes de servicios desde el 1 de octubre de 2016 hasta el 30 de abril de 2017; es decir, este último periodo en el que la demandante habría suscrito contratos administrativos de servicios constituye una nueva relación laboral en el marco del contrato regulado por el Decreto Legislativo 1057. Por ello, teniendo en consideración el criterio establecido por este Tribunal, reseñado en el fundamento 2, *supra*, solo será materia de análisis este último período.

5. Así también, como tiene establecido en abundante jurisprudencia, este Tribunal considera que el contrato administrativo de servicios se prorroga de manera automática si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios.
6. Hechas estas precisiones, cabe señalar que con los contratos administrativos de servicios, que se celebraron desde el 1 de octubre de 2015 hasta el 30 de setiembre de 2016, conforme se acredita con el certificado de trabajo (f. 5) y las boletas de pago (ff. 53 a 61), queda demostrado que la demandante ha mantenido una relación laboral a plazo determinado, que debió culminar al vencer el plazo pactado, esto es, el 30 de setiembre de 2016.

Sin embargo, en la demanda se precisa que ello no habría sucedido, por cuanto la demandante ha venido prestando servicios después de la fecha de vencimiento del plazo de su último contrato administrativo de servicios, conforme se puede advertir del Memorando 026-2017-CGBVP/XX-CD-PUNO, de fecha 28 de abril de 2017 (f. 62), por medio del cual se le agradece por los servicios prestados.

7. Por lo tanto, el vínculo laboral de la demandante se renovó bajo los alcances de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1057, relación que fue truncaada por el empleador, conforme se aprecia del Memorando 026-2017-CGBVP/XX-CD-PUNO, de fecha 28 de abril de 2017 (f. 62).
8. Por ello, este Tribunal considera que el contrato administrativo de servicios de la demandante se prorrogó en forma automática. Por esta razón, y al haberse terminado su relación laboral sin que se presente alguna de las causas de extinción del contrato administrativo de servicios, la demandante tiene derecho a percibir la indemnización prevista en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1057 y sus normas reglamentarias, por lo que tiene derecho de solicitar en la vía procedimental correspondiente el pago de la indemnización por haberse dado fin a su relación laboral sin que haya mediado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

alguna de las causales legales de extinción del contrato administrativo de servicios, de conformidad con la Sentencia 03818-2009-PA/TC.

9. 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 determinen las responsabilidades correspondientes.

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 alegados.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En el presente caso coincido con el sentido de la ponencia, que resuelve declarar infundada la demanda; sin embargo, estimo pertinente efectuar las siguientes precisiones:

1. Teniendo en cuenta que en el presente caso se aplica el Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021, es mi deber de jueza constitucional dejar constancia de que dicha ley es manifiestamente contraria a la Constitución y que cuando ha sido sometida a control del Tribunal Constitucional mediante un proceso de inconstitucionalidad [Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC], tres magistrados, en una motivación sin ningún sustento y tan sólo de tres párrafos, han hecho posible que dicha ley, pese a su inconstitucionalidad, se aplique sin ningún cuestionamiento.
2. En otras palabras, *el poder de los votos y no el de las razones jurídicas* ha caracterizado la historia de esta ley: el Poder Legislativo tenía los votos, así es que sin mayor deliberación e incumpliendo su propio reglamento, aprobó la ley.
3. Luego, el Tribunal Constitucional, con tres votos que no tenían mayor justificación y alegando un argumento sin fundamento, convalidó dicho accionar del Poder Legislativo.
4. Serán la ciudadanía, la opinión pública o la academia, entre otros, los que emitirán su punto de vista crítico para que estas situaciones no se repitan.
5. Un Código Procesal Constitucional, que se debería constituir en una de las leyes más importantes del ordenamiento jurídico peruano, dado que regula los procesos de defensa de los derechos fundamentales y el control del poder, **tiene hoy una versión que está vigente por el poder de los votos y no de las razones jurídicas**. Es claro que ello deslegitima el Estado de Derecho y en especial la justicia constitucional.
6. Este nuevo código es inconstitucional, irrefutablemente, por vicios formales (más allá de los vicios materiales). Lo voy a exponer de modo breve: La Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, por ser una **Ley Orgánica** (artículo 200 de la Constitución), no de debió ser exonerada del dictamen de comisión.
7. El artículo 73 del Reglamento del Congreso regula las etapas del procedimiento legislativo así como la excepción para que la Junta de Portavoces pueda exonerar a algunas etapas de tal procedimiento, pero además, y esto es lo más relevante, establece de modo expreso que **“Esta excepción no se aplica a iniciativas de**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

reforma constitucional, de **leyes orgánicas** ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal”.

8. Asimismo, concordante con el artículo antes citado, el artículo 31-A, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República, regula, entre otras competencias de la Junta de Portavoces, “La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación”, y luego, expresamente, establece que “**Esta regla no se aplica a** iniciativas de reforma constitucional, de **leyes orgánicas** ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso”.
9. Como se aprecia, el Reglamento del Congreso, en tanto norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, dispone que en los casos de leyes orgánicas, **la Junta de Portavoces no puede exonerar del envío a comisiones en ningún supuesto.**
10. En el caso de las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa de una proposición aprobada, éstas “**se tramitan como cualquier proposición**” [de ley] (artículo 79 del Reglamento del Congreso).
11. Por tanto, ante las observaciones del Presidente de la República a una proposición de ley correspondía tramitarla como cualquier proposición de ley y, como parte de dicho trámite, enviarla a la respectiva comisión, resultando prohibido que la Junta de Portavoces exonere del trámite de envío a comisión cuando se trata de leyes orgánicas.
12. En el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, mediante sesión virtual de la Junta de Portavoces celebrada el 12 de julio de 2021 se acordó exonerar del dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, pese a que se trataba de una ley orgánica.
13. Esta exoneración resultaba claramente contraria al propio Reglamento del Congreso y con ello al respectivo bloque de constitucionalidad, por lo que correspondía declarar la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional por haber incurrido en vicios formales. El Congreso de la República no respetó el procedimiento de formación de la ley que el mismo fijó.
14. Carece de fundamento el argumento de los tres magistrados que salvaron esta ley. Ellos sostienen que conforme al último párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso, el trámite de una autógrafa de ley observada por el Presidente de la República debe pasar a comisión sólo si fue exonerada inicialmente de dicho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

trámite, de modo que en el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, al haber pasado ya por una comisión dictaminadora [antes de su primera votación], podía exonerarse a la autógrafa observada de dicho código.

15. Este argumento de los tres magistrados es incorrecto pues dicho párrafo es aplicable sólo cuando se trata de leyes distintas a las leyes orgánicas o de reforma constitucional, entre otras.
16. Lo digo una vez más. En el caso de las leyes orgánicas, la Junta de Portavoces del Congreso de la República está prohibida de exonerar el envío a comisiones. Las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa del Nuevo Código Procesal Constitucional debieron recibir un dictamen de la comisión respectiva y, por tratarse de una ley orgánica, no podían ser objeto de ninguna exoneración sobre el trámite a comisión.
17. Pese a la manifiesta inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional y atendiendo a que, formalmente, una sentencia del Tribunal Constitucional, con el voto de tres magistrados, ha convalidado, **en abstracto** y **por razones de forma**, dicho código, debo proceder a aplicarlo en el caso de autos, reservándome el pronunciamiento en los casos que por razones de fondo se pueda realizar el respectivo control de constitucionalidad.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. Existe una protección especial contra el despido arbitrario la cual se brinda dentro de los límites y parámetros que la Constitución y la ley establecen.
2. El ingreso de los trabajadores a la Administración Pública se realiza mediante concurso público. En ese sentido, en el supuesto de que el plazo del contrato CAS haya vencido y el trabajador continúe desempeñando labores, ello no determina que la relación laboral en cuestión se transforme en una relación a tiempo indeterminado.
3. De otro lado, en el caso que se determine que sí corresponde la reposición del trabajador, esta se daría a efectos de que se cumpla el plazo del contrato CAS que aún se encontraba vigente a la fecha del despido.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por mis colegas magistrados, emito este voto singular, al no concordar con los argumentos ni con la decisión tomada en el presente sentencia de mayoría. A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye el derecho a la reposición; en la perspectiva constitucional, el derecho al trabajo no es lo mismo que el derecho al puesto de trabajo. 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. 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.

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. La proscripción constitucional de la reposición incluye a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público. El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió a la promulgación de la Constitución.

Lamentablemente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la Constitución— equiparó el despido que ella denomina *arbitrario* solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó *injustificado*. De esta manera, resucitó la reposición como medida de protección frente al despido *nulo*. Este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante el caso Sindicato Telefónica (2002), en el que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario. Ninguna otra decisión del Tribunal Constitucional ha tenido una incidencia directa más negativa que esta en nuestra economía.

Por demás, en la perspectiva constitucional, el Estado debe respetar el derecho al trabajo incluso en una emergencia sanitaria. No puede impedirse a las personas ganarse la vida pretendiendo salvárselas con medidas de dudosa eficacia.

Por tanto, considero que corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL
QUE OPINA POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA POR HABERSE
VULNERADO EL DERECHO AL TRABAJO**

Discrepo, respetuosamente, de la sentencia de mayoría que declara INFUNDADA la demanda de amparo, por cuanto considero que ésta debe declararse FUNDADA, en virtud de los argumentos que a continuación paso a exponer:

1. La demanda de amparo tiene por objeto que se ordene la reposición de la demandante en el cargo que venía desempeñando, por haber sido objeto de un despido arbitrario.
2. De autos se advierte que, desde el 1 de mayo de 2003, la demandante laboró para la entidad demandada en diversos periodos, a través de contratos de naturaleza civil, contratos administrativos de servicios y sin haber suscrito un contrato por escrito durante el último periodo. Ello se corrobora con las constancias y certificados de fojas 2 a 5; los contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios que obran de fojas 6 a 20, los recibos por honorarios de fojas a 44 a 52; las boletas de pago de fojas 53 a 61; entre otros medios probatorios; de los cuales también se advierte que la parte demandante realizaba labores administrativas en la dependencia de la entidad emplazada.
3. En tal sentido, la recurrente alega que se ha vulnerado su derecho al trabajo, dado que fue cesada en abril de 2017, pues fue víctima de un despido arbitrario.
4. 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.
5. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

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.

6. La constitucionalidad del régimen especial de contratación administrativa de servicios plasmada en la Sentencia 00002-2010-PI/TC se sustentó entre otros fundamentos en regular una contratación especial laboral de carácter transitorio, para suprimir el uso fraudulento de los contratos civiles de locación de servicios en actividades que sí suponían la existencia de un vínculo laboral, esto con la finalidad de eliminar la afectación de derechos laborales (Cfr. fundamentos 35 y 36).
7. Por ello, considero que de presentarse situaciones en las que 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.
8. 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”*.

Tal 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.

9. Por ello, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC

PUNO

AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

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.

10. 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.
11. En el presente caso, del abundante material probatorio presentado en autos, se aprecia que la recurrente prestó servicios para la demandada desarrollando labores administrativas en la entidad demandada, durante diversos periodos, desde el 2003 hasta abril de 2017, mediante una relación contractual de locación de servicios (ff. 6 a 11), mediante contratos administrativos de servicios (ff. 12 a 20), e inclusive el último periodo sin suscribir un contrato de trabajo por escrito (ff. 88 a 93). Asimismo, se evidencia que las labores de la accionante se desarrollaron de manera continua, cumpliendo labores similares 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.
12. 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 suscribió la accionante durante todo su periodo laboral, puesto que las funciones que desarrolló son de carácter personal, bajo subordinación y de naturaleza permanente, razón por la cual, su relación contractual 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02892-2021-PA/TC
PUNO
AMPARO ABARCA FERNÁNDEZ

Sentido de mi voto.

En tal sentido, mi voto es porque se declare fundada la demanda, debiéndose reponer a doña Amparo Abarca Fernández como trabajadora a plazo indeterminado en el mismo cargo que venía ocupando al momento de su cese laboral u otro de similar nivel o categoría, más el pago de los costos del proceso.

S.

BLUME FORTINI