

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de marzo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recursos de agravio constitucional interpuestos por Innova Ambiental S.A. y la Municipalidad Metropolitana de Lima contra la resolución de fojas 543, de fecha 1 de junio de 2023, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mediante escrito presentado el 5 de diciembre de 2018¹, Innova Ambiental S.A. promovió el presente amparo contra los jueces de la Cuarta Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima y de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República; habiendo pedido que también se emplace al Sindicato de Trabajadores Obreros de la Empresa Innova Ambiental S.A. y a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Pide que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) Sentencia de vista de fecha 31 de marzo de 2017², que, revocando y reformando la sentencia desestimatoria de primera instancia, declaró fundada en parte la demanda laboral de desnaturalización de contrato promovida en contra de ella y de la citada municipalidad por el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Empresa Innova Ambiental S.A.³; y, (ii) Casación Laboral 13749-2017 Lima, de fecha 17 de octubre de 2018⁴, que declaró infundados los recursos de casación formulados contra la precitada sentencia de vista. Alega la violación de su derecho fundamental a la tutela procesal efectiva, en sus manifestaciones de debida motivación de las resoluciones judiciales, valoración de la prueba, a obtener una decisión fundada en derecho y de defensa.





¹ Fojas 89.

² Fojas 20.

³ Expediente 01241-2015-0-1801-JR-LA-06.

⁴ Fojas 34.



En términos generales, sostiene que brindó a la Municipalidad Metropolitana de Lima los servicios de recolección y transporte de residuos domiciliarios, residuos de comercio, barrido de calles, barrido de plazas públicas, entre otros, en virtud del contrato administrativo de concesión que ambas suscribieron, pero que el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Empresa Innova Ambiental S.A. promovió el proceso subvacente pidiendo que se declare la desnaturalización de la tercerización y se inscriba a sus afiliados en la planilla de la citada entidad municipal, fundándose en que las tareas efectuadas por dichos trabajadores tenían carácter permanente de acuerdo al objeto social de Innova Ambiental SA, lo cual no guardaba relación con la alegada "desnaturalización de la tercerización" entre la recurrente y la municipalidad demandada. Agrega que, en primera instancia se dictó sentencia desestimatoria, pero que, tras ser apelada por el gremio sindical demandante, los jueces superiores demandados la revocaron, reformaron y declararon fundada en parte la demanda, para lo cual, a su entender, modificando el petitorio de la demanda, analizaron únicamente si los trabajadores afiliados al sindicato debían estar en planilla por la intermediación, incorporando hechos nuevos como el destaque o dotación de personal y basándose en un acta de inspección efectuada en la primera instancia en la que se concluyó que existía desnaturalización, pero sin hacer referencia alguna a la relación de Innova con la MML. Agrega que, los jueces revisores ignoraron el derecho vigente y aplicable para resolver el caso y que no precisaron por qué las normas que la actora invocó en su defensa no les generó convicción. Alega que los jueces supremos demandados declararon infundado su recurso de casación con una deficiente motivación.

Precisa que, ninguna de las resoluciones cuestionadas tuvo en cuenta el precedente Huatuco, que estableció la exigencia de un concurso público de méritos previa para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada a fin de disponer el ingreso de nuevo personal por mandato judicial a las planillas de la MML; además, se pronunciaron sobre un tema que no fue invocado por el sindicato demandante, contraviniendo el principio de congruencia procesal, no habiendo hecho referencia a que se apoyaban en el principio *iura novit curia*.

Por Resolución 1, de fecha 17 de diciembre de 2018⁵, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima admitió a trámite de la demanda.

_

⁵ Fojas 123.



Por escrito de fecha 31 de diciembre de 2018⁶, el procurador público municipal adjunto de la Municipalidad Metropolitana de Lima contestó la demanda señalando que, efectivamente, la ejecutoria suprema se encontraba afectada de incongruencia al haberse pronunciado sobre un hecho que no constituía causa *petendi* de su recurso de casación, esto es, la intermediación laboral, no habiéndose pronunciado, en cambio, sobre los alcances del contrato de concesión que la vinculó a Innova Ambiental S.A.

El procurador público encargado de los asuntos judiciales del Poder Judicial, por escrito de fecha 3 de enero de 2019⁷ contestó la demanda señalando que en autos no constaba la vulneración de los derechos invocados y que en realidad se evidenciaba la disconformidad de la recurrente con lo resuelto por los jueces demandados.

Mediante escrito de fecha 10 de enero de 2019⁸, el juez demandado, Javier Arévalo Vela, contesta la demanda señalando que lo pretendido por la actora es modificar el pronunciamiento de la sala suprema demandada.

Por escrito de fecha 7 de enero de 2019⁹, el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Empresa Innova Ambiental S.A. formula las excepciones de falta de legitimidad para obrar activa y de cosa juzgada. Además, contesta la demanda señalando que lo pretendido en el proceso subyacente fue que se incluya en los libros de planilla de la municipalidad demandada a sus afiliados, para lo cual debía evaluarse la validez del destaque del personal en razón de la concesión otorgada a Innova Ambiental S.A. y si se ajustaba a los parámetros jurídicos laborales; precisa que, teniendo en cuenta los fines y objetivos de dicha comuna, los servicios básicos que presta a la comunidad constituyen sus funciones primordiales, permanentes y necesarias, por lo que en virtud del principio de primacía de la realidad, existía vínculo laboral entre sus afiliados y la Municipalidad de Lima.

La diligencia de informe oral se llevó a cabo el 19 de agosto de 2021¹⁰ y los autos quedaron expeditos para resolver.

Mediante Resolución 12, de fecha 24 de septiembre de 2021¹¹, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima

⁶ Fojas 214.

⁷ Fojas 232.

⁸ Fojas 242.

⁹ Fojas 251.

¹⁰ Fojas 459.

¹¹ Folio 461.



declaró infundadas las excepciones deducidas e improcedente la demanda. En su opinión, al haberse expedido la Ley 31254, que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, se produjo la sustracción de la materia.

A su turno, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 7, de fecha 1 de junio de 2023¹², confirmó la apelada, por considerar que la sentencia casatoria cuestionada sí contaba con un desarrollo argumentativo congruente y que, en esencia, se basó en la aplicación del principio de primacía de la realidad, conforme al cual, las argumentaciones de orden formal ceden a las argumentaciones de orden sustancial, por lo que, no encontró afectación alguna que incidiera en el contenido esencial de los derechos invocados.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) Sentencia de vista de fecha 31 de marzo de 2017, que, revocando y reformando la sentencia desestimatoria de primera instancia, declaró fundada en parte la demanda laboral de desnaturalización de contrato promovida por el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Empresa Innova Ambiental S.A. en contra de la actora y de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y (ii) Casación Laboral 13749-2017 Lima, de fecha 17 de octubre de 2018, que declaró infundados los recursos de casación promovidos contra la precitada sentencia de vista. Alega la violación de su derecho fundamental a la tutela procesal efectiva, en sus manifestaciones de debida motivación de las resoluciones judiciales, valoración de la prueba, a obtener una decisión fundada en derecho y de defensa.

§2. Sobre el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales

2. Cabe mencionar que el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución Política. Se trata de una manifestación del derecho fundamental al debido proceso, el cual se encuentra comprendido en lo que el Nuevo Código Procesal Constitucional denomina tutela procesal

¹² Folio 543.



efectiva, una de cuyas manifestaciones es, en efecto, el derecho a la obtención de una resolución fundada en derecho.

- 3. Al respecto, con anterioridad, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de señalar que:
 - "[...] este derecho implica que cualquier decisión judicial cuente con un razonamiento (elementos y razones de juicio) que no sea aparente, defectuoso o irrazonable, sino que exponga de manera clara, lógica y jurídica los fundamentos de hecho y de derecho que la justifican (STC 06712-2005-PHC/TC, fundamento 10). De este modo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de que las partes conozcan el proceso lógico-jurídico (*ratio decidendi*) que conduce a la decisión, y de controlar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, pues ésta no puede ser arbitraria, defectuosa, irrazonada o inexistente". ¹³
- 4. En ese sentido, tal como lo ha precisado este Alto Tribunal en diversa jurisprudencia, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido constitucional se respeta, *prima facie*: a) siempre que exista fundamentación jurídica, que no implica la sola mención de las normas a aplicar al caso, sino la explicación de por qué tal caso se encuentra o no dentro de los supuestos que contemplan tales normas; b) siempre que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; y c) siempre que por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión.¹⁴

§3. Sobre el derecho a la obtención de una resolución fundada en derecho

- 5. En relación con el contenido del derecho a una resolución fundada en derecho, el Tribunal Constitucional ha precisado que:
 - 5.3.1. El derecho constitucional a obtener una resolución fundada en derecho, establecido en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, es un componente del derecho al debido proceso (sustantivo), reconocido en el artículo 139° inciso 5 de la Constitución. El derecho a una resolución fundada en derecho garantiza el derecho que tienen las partes en cualquier clase de proceso o procedimiento a que

¹³ Sentencia emitida en el Expediente 04302-2012-PA/TC, fundamento 5.

¹⁴ Sentencia emitida en el Expediente 04348-2005-PA/TC, fundamento 2.



la resolución se sustente en la interpretación y aplicación adecuada de las normas vigentes, válidas y pertinentes del orden jurídico para la solución razonable del caso, de modo que la decisión en ella contenida sea una conclusión coherente y razonable de tales normas.

5.3.2. Ello implica que los órganos judiciales ordinarios deben fundar sus decisiones interpretando, aplicando o sin dejar de aplicar el conjunto de normas pertinentes del orden jurídico para la solución razonable del caso, y desechar las normas derogadas, las incompatibles con la Constitución o las impertinentes para dilucidar el asunto. Ahora bien, como es evidente, no todo ni cualquier acto de interpretación, aplicación o inaplicación del derecho por el órgano judicial supone automáticamente una afectación del derecho a obtener una resolución fundada en derecho. Para ello es necesario que exista o se constate un agravio que en forma directa y manifiesta comprometa seriamente este derecho, de modo tal que lo convierta en una decisión judicial inconstitucional.

5.3.3. Por otro lado, si bien existe una estrecha vinculación entre el derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales y el derecho a una resolución fundada en derecho, pues para analizar la fundabilidad de la decisión se requiere en línea de principio que la decisión esté lo suficientemente motivada; tales derechos no pueden ser equiparados en virtud de su contenido diferente. En efecto, el primero de ellos, que es de naturaleza formal o procesal, está referido al derecho que tienen las partes a que la decisión judicial precise o exprese mínimamente los motivos o las razones que le permitan conocer los criterios jurídicos que sustentan la decisión judicial, mientras que el segundo de ellos, que es naturaleza material o sustancial, se refiere al derecho que les asiste a las partes a que la resolución se funde en la interpretación y aplicación adecuada de las normas vigentes, válidas y pertinentes, del orden jurídico para la solución razonable del caso concreto. 15

§4. Sobre el derecho de defensa

- 6. Por su parte, el derecho de defensa se encuentra reconocido en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución. Este, en su sentido más básico y general, garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, penal, tributaria, mercantil, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión.
- 7. En relación con este derecho, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 3 de la sentencia emitida en el Expediente 02738-2006-PA, ha señalado que:
 - [...] el derecho a no quedar en estado de indefensión en el ámbito jurisdiccional es un derecho que se irradia transversalmente durante el desarrollo de todo el proceso judicial. Garantiza así que una persona que se encuentre comprendida en una investigación judicial donde estén en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad dialéctica de alegar y justificar procesalmente el reconocimiento de tales derechos e intereses. Por tanto, se conculca cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven impedidos de ejercer los medios

_

¹⁵ Sentencia emitida en el Expediente 03238-2013-PA/TC



legales suficientes para su defensa. Evidentemente no cualquier imposibilidad de ejercer esos medios produce un estado de indefensión reprochada por el contenido constitucionalmente protegido del derecho. Esta es constitucionalmente relevante cuando la indefensión se genera en una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Y se produce sólo en aquellos supuestos en que el justiciable se ve impedido, de modo injustificado, de argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos.

§5. Sobre el derecho a la prueba

8. En relación con este derecho, el Tribunal Constitucional ha precisado en anterior oportunidad que:

[...] es uno de los componentes elementales del derecho a la tutela procesal efectiva, pues, como ya lo ha señalado [...] en la sentencia recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC, constituye un elemento implícito de tal derecho. Por ello, es necesario que su protección sea realizada a través de los procesos constitucionales". ¹⁶

9. Además, con relación al contenido de este derecho ha indicado que:

Se trata de un derecho complejo que está compuesto por el derecho a ofrecer medios probatorios que se consideren necesarios; a que estos sean *admitidos*, adecuadamente *actuados*, que se asegure la producción o conservación de la prueba a partir de la actuación anticipada de los medios probatorios, y que éstos sean *valorados* de manera adecuada y con la *motivación debida*, con el fin de darle el mérito probatorio que tengan en la sentencia. La valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado. ¹⁷

§6. Análisis del caso concreto

10. De la revisión de la sentencia de vista materia de cuestionamiento se advierte que, tras delimitar la controversia a partir de los argumentos vertidos tanto en el recurso de apelación como en la demanda y en las contestaciones de demanda¹⁸, los jueces de segundo grado efectuaron un análisis jurídico de lo que a su entender constituían las formas más significativas de "viabilizar la descentralización productiva" en el sector privado, esto es, la intermediación laboral y la tercerización, centrando su atención en el primer tipo de contrato, interpretando las normas jurídicas que regulan dicha modalidad contractual¹⁹. Asimismo,

¹⁶ Sentencia emitida en el Expediente 01137-2017-PA, fundamento 7.

¹⁷ Sentencia emitida en el Expediente 06712-2005-PHC, fundamento 15.

¹⁸ Numerales i, ii, iii y iv de los antecedentes.

¹⁹ Fundamentos 4-8.



efectuaron un análisis de lo que denominaron "Modalidades de descentralización en el sector público", interpretando las normas que en el tiempo han venido regulando la entrega en concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos²⁰.

- 11. Con base en dicho marco normativo, los jueces revisores analizaron los hechos discutidos en el proceso señalando que, si bien el sindicato demandante no pidió que se declare la desnaturalización de la intermediación laboral lo cual consideraron "correcto" en tanto la demandada Innova Ambiental S.A. no actuó bajo un contrato de ese tipo –, sí pidió que se incluya en los libros de planilla de la Municipalidad Metropolitana de Lima a sus afiliados, por lo cual, consideraron que correspondía "evaluar la validez del destaque del personal accionante, producto de la concesión otorgada a la demandada" Innova Ambiental S.A., y si este se ajustaba a los parámetros jurídicos laborales e incluso si era posible o no la dotación de personal a la citada entidad municipal.²¹
- 12. Así pues, teniendo en cuenta la finalidad y los objetivos de la municipalidad, el ad quem delimitó los servicios cuya prestación constituyen parte de la funciones primordiales, permanentes y necesarias para el cumplimiento de sus fines²², agregando que los servicios de recolección y transporte de residuos domiciliarios, recolección y transporte de residuos de comercio, barrido de calles, barrido de plazas públicas, entre otros, constituyen servicios de naturaleza primordial a la actividad principal de la municipalidad²³. A partir de ello concluyó que, en virtud del principio de primacía de la realidad, dichas labores implican la ejecución permanente de la actividad principal de la municipalidad demandada y que, aunque fueron "ejercidas indebidamente y aparentemente a través de una empresa distinta y extraña", en realidad quien ejercía la dirección y control, distribución, etc., era la municipalidad, que se comportaba como su empleador²⁴. Así, los jueces superiores se persuadieron de que existía una relación laboral entre la municipalidad y los trabajadores afiliados al sindicato demandante, por lo que los contratos laborales que ellos suscribieron con Innova Ambiental SA (antes Relima Ambiental SA) devenían ineficaces a partir del 2 de febrero de 2002 por haberse violentado el principio de la buena fe, simulando una situación contractual que no correspondía a la realidad,

²⁰ Fundamentos 9-12.

²¹ Fundamento 12.

²² Fundamento 13.

²³ Fundamento 14.

²⁴ Fundamento 15.



pues en todas las constataciones efectuadas encontraron supuestos propios de la contratación laboral directamente con la municipalidad.

- 13. Por otra parte, de la ejecutoria suprema que también se cuestiona, se aprecia que la causal por la cual se concedieron los dos recursos de casación formulados fue la infracción normativa del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política, referida a la debida motivación de las resoluciones judiciales. Así, pronunciándose sobre dicha infracción, los jueces supremos examinaron la sentencia de vista impugnada haciendo una breve reseña de los fundamentos fácticos y jurídicos que la respaldaron²⁵. Encontraron que los jueces superiores, aplicando el principio de primacía de la realidad arribaron a la conclusión de que entre los trabajadores afiliados al sindicato demandante y la municipalidad demandada existía una relación laboral y precisaron que tal conclusión de la sentencia tenía sustento en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que viene sosteniendo que las funciones de limpieza pública constituyen una prestación de naturaleza permanente, además de ser uno de los servicios esenciales que presta²⁶. Se persuadieron entonces de que la decisión adoptada por la instancia de mérito se había ceñido a lo aportado, mostrado y debatido en el proceso, por lo que no encontraron vicios en la motivación.
- 14. Del examen externo de las resoluciones judiciales materia de cuestionamiento, este Alto Colegiado advierte que, contrariamente a lo argüido por la recurrente, dichas resoluciones sí justificaron debidamente las decisiones contenidas en ellas. En efecto, en la sentencia de vista los jueces superiores demandados, a partir de la prueba actuada y de la interpretación y aplicación de las normas que regulan tanto la tercerización como la intermediación laboral y la concesión de servicios públicos, aplicando el principio de primacía de la realidad, analizaron las actividades realizadas por los trabajadores afiliados al sindicato demandante en virtud del contrato de concesión suscrito entre las demandadas, persuadiéndose de que en realidad existía vínculo laboral entre dichos trabajadores y la municipalidad emplazada. Por su parte, la ejecutoria suprema objetada también cuenta con una motivación, somera pero suficiente, que explica por sí misma por qué los jueces de la casación no encontraron configurada la infracción normativa procesal denunciada en el recurso de casación, es decir, que no encontraron que la resolución

²⁵ Fundamento quinto.

²⁶ Fundamento sexto.



impugnada adoleciera de vicios o déficits en la motivación. De este modo, no se evidencia una manifiesta vulneración del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales.

- 15. Por otro lado, tampoco se aprecia una manifiesta vulneración del derecho a obtener una decisión fundada en derecho, en la medida en que la decisión de los jueces superiores demandados, de estimar parcialmente la demanda, se basó en el examen de los hechos que constituyeron actos de ejecución del contrato de concesión suscrito por las demandadas, es decir, de las labores que realizaron los trabajadores afiliados al sindicato demandante, aplicando las disposiciones legales que regulan dicho contrato y apoyándose en el principio de primacía de la realidad. Por ende, no consta que se hubiera aplicado una norma derogada, inadecuada o impertinente al caso.
- 16. Tampoco resulta de recibo el argumento referido a la inobservancia, en ambas resoluciones judiciales cuestionadas, de las reglas establecidas con carácter de precedente en la sentencia emitida en el Expediente 05057-2013-PA (Caso Huatuco Huatuco), toda vez que, en la sentencia emitida en el Expediente 06681-2013-PA (Caso Cruz LLamos), el Tribunal Constitucional precisó que dichas reglas no eran aplicables a los trabajadores que no formaban parte de la carrera administrativa, como el caso de los obreros municipales.
- 17. Del mismo modo, no se advierte la alegada vulneración al derecho de defensa, porque, según se aprecia de los actuados del proceso subyacente obrantes en autos, la recurrente sí tuvo la posibilidad, como en efecto lo hizo, de formular las alegaciones que a su derecho convenían al interior de dicha causa y de ejercer los mecanismos legales previstos para su defensa, de manera que no consta que se haya visto arbitrariamente impedida de hacerlo.
- 18. Finalmente, en relación con la alegada vulneración de su derecho a la prueba, la actora sostiene que los jueces demandados se habrían apoyado en un único medio probatorio, que es el Acta de Infracción 763-2014, de fecha 24 de febrero de 2014, que, además, no acredita la tercerización ni su desnaturalización. Empero, tales argumentos suponen, en realidad, un cuestionamiento o revisión de la valoración probatoria efectuada por los jueces ordinarios, lo que escapa a los fines del proceso constitucional. Además, de la sentencia de vista objetada no se aprecia que dicha instrumental hubiera sido el único medio probatorio en el cual se hubiese respaldado el *ad quem*, como afirma la recurrente.



19. Sentado lo anterior, no habiéndose afectado el contenido constitucionalmente protegido de ninguno de los derechos invocados, se debe desestimar la pretensión.

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

HA RESUELTO

Declarar INFUNDADA la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO GUTIÉRREZ TICSE OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE