



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de junio de 2013, la Sala Primera del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia con el voto en mayoría de los magistrados Urviola Hani y Calle Hayen, y el voto dirimente del magistrado Eto Cruz, llamado a componer la discordia suscitada por el voto del magistrado Vergara Gotelli

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Ana María Salaverry Armas contra la sentencia de fojas 306, su fecha 10 de abril de 2012, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 2 de setiembre de 2011, la recurrente interpone demanda de amparo contra el Organismo para la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), solicitando que se la reponga en el puesto de trabajo que venía ocupando, que corresponde al cargo de especialista legal, por haber sido objeto de un despido incausado, violatorio de sus derechos constitucionales al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario. Manifiesta que ha laborado directamente para la entidad demandada habiendo sido contratada para prestar servicios de consultoría, bajo el régimen de locación de servicios, desde el 4 de agosto de 2009 hasta el 31 de julio de 2011, fecha en que fue despedida arbitrariamente, no obstante que entre las partes existía una relación laboral a plazo indeterminado, que la emplazada de manera fraudulenta pretendía ocultar con contratos bajo los alcances del Código Civil, pues la labor que realizaba era de carácter permanente y estaba sujeta a subordinación y a un horario de trabajo.

El procurador público de Cofopri propone la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda manifestando que la actora no ha tenido la condición de trabajadora, pues prestó servicios de naturaleza civil en virtud de contratos de servicios de consultoría celebrados con el Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (Pcdpi), que es un proyecto de inversión pública, limitado en el tiempo y sujeto a una fuente de financiamiento agotable, al ser financiado por fondos del Estado y del Banco Mundial, y en el cual no participa la administración de Cofopri debido a que, de acuerdo con el Convenio de Préstamo N° 7368-PE, la selección y



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

contratación de los servicios de consultoría requeridos por dicho Proyecto deberán ser realizados conforme a las normas de Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Precisa que el vínculo contractual con la actora finalizó el 31 de julio de 2011, por cumplimiento del plazo establecido contractualmente.

El Tercer Juzgado Civil de Piura, con fecha 5 de diciembre de 2011, declara infundada la excepción propuesta y, con fecha 11 de enero de 2012, declara fundada la demanda, por considerar que las actividades desarrolladas por la actora responden al cumplimiento de las funciones propias de Cofopri para el logro de sus objetivos institucionales, habiéndose acreditado que las labores realizadas por la recurrente reúnen los elementos propios de una relación laboral, que desvirtúan que realmente haya existido una relación de naturaleza civil.

La Sala Superior competente revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por estimar que la recurrente fue contratada desde un inicio por Cofopri para desempeñar funciones de consultora legal en el Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble, que es ejecutado por la entidad emplazada en alianza con otras entidades del Estado y con el financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial, cuya duración es de cinco años, entre el 2007 y el 2011; y que por falta de recursos el Banco Mundial ha decidido culminar el referido Proyecto, por lo que no corresponde calificar los servicios prestados por la actora como de naturaleza permanente.

La parte demandante, con fecha 8 de junio de 2012, interpone recurso de agravio constitucional contra la sentencia de vista, señalando que se ha desempeñado como consultora legal, sujeta a subordinación y a un horario de trabajo, y realizando actividades de carácter permanente, propias de Cofopri, por lo que los contratos civiles suscritos con la emplazada se han desnaturalizado, generando una relación laboral a plazo indeterminado. Asimismo, precisa que su relación contractual era de manera exclusiva y directa con Cofopri y no con el Banco Mundial o el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, entidades que solo participaron como fuente de financiamiento del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble

### FUNDAMENTOS

#### 1) Delimitación del petitorio

La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reposición de la demandante en el cargo que venía desempeñando, por haber sido objeto de un despido incausado. Alega que no obstante que prestó servicios en virtud de contratos de locación de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

servicios en los hechos existió entre las partes una relación laboral a plazo indeterminado, pues realizaba labores propias de la entidad empleadora y estaba sujeta a subordinación y a un horario de trabajo; por lo que su despido deviene en arbitrario y violatorio de sus derechos constitucionales al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario

### 2) Consideraciones previas

En atención a los criterios de procedibilidad de las demandas de amparo relativas a materia laboral individual privada, establecidos en los fundamentos 7 a 20 de la STC N.º 00206-2005-PA/TC, que constituyen precedente vinculante, en el presente caso, corresponde evaluar si la demandante ha sido objeto de un despido incausado.

### 3) Sobre la afectación de los derechos al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario

#### 3.1 Argumentos de la demandante

La demandante afirma que ha sido víctima de un despido sin expresión de causa, violatorio de sus derechos constitucionales al trabajo y a la protección contra el despido arbitrario, debido a que los contratos de locación de servicios suscritos con la entidad demandada se han desnaturalizado y convertido en un contrato de trabajo a plazo indeterminado, motivo por el cual sólo podía ser despedida por causa justa.

#### 3.2 Argumentos del demandado

La parte demandada argumenta que los contratos de consultoría que suscribió con la actora eran de naturaleza civil y que contaban con el financiamiento del Banco Mundial. Refiere que nunca existió entre las partes una relación laboral y que por ello resulta legalmente válido que el vínculo contractual que mantenían se extinga por el vencimiento del plazo, como ha ocurrido en el caso de autos.

#### 3.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1 Conviene recordar que el derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22º de la Constitución. El contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. el de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por la otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. En el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa.

Respecto del derecho constitucional a la protección adecuada contra el despido arbitrario reconocido en el artículo 27° de la Constitución, el Tribunal Constitucional, en la STC N.° 00976-2001-AA/TC, delimitó su contenido e interpretó qué debe entenderse por protección adecuada contra el despido arbitrario. Asimismo, el Tribunal ha reconocido en reiterada jurisprudencia (por todas, la STC N.° 05650-2009-PA/TC) dos tipos de protección en casos de despido arbitrario, de carácter excluyente y a elección del trabajador: a) protección de eficacia resarcitoria, cuando el trabajador opta por recurrir a la vía ordinaria solicitando el pago de la indemnización por despido arbitrario; y b) protección de eficacia restitutoria, cuando el trabajador opta por recurrir a la vía constitucional a través del proceso de amparo constitucional, siempre y cuando el despido se haya producido, entre otros supuestos, de manera **incausada**, es decir, ejecutado de manera verbal o mediante comunicación escrita, sin expresión de causa alguna relacionada con la conducta o el desempeño laboral del trabajador que lo justifique.

- 3.3.2 Según el artículo 4.° del Decreto Supremo N.° 003-97-TR, “En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad. El primero podrá celebrarse en forma verbal o escrita y el segundo en los casos y con los requisitos que la presente Ley establece”.
- 3.3.3 La cuestión controvertida consiste en determinar, primero, qué tipo de relación hubo entre la demandante y la entidad emplazada; esto es, si existió una relación laboral de carácter subordinado o, por el contrario, una relación civil de carácter independiente. Ello es necesario a efectos de aplicar el *principio de primacía de la realidad*, pues de verificarse que hubo una relación laboral, los contratos civiles suscritos por la actora deberán ser considerados como un contrato de trabajo de duración indeterminada, en cuyo caso la demandante solo podía ser despedida por causa justa relacionada con su conducta o capacidad laboral.
- 3.3.4 En efecto, el *principio de primacía de la realidad*, es un elemento implícito en nuestro ordenamiento jurídico y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución. Así se ha precisado, en la sentencia N.° 01944-2002-AA/TC, que: “( ) en caso de discordancia entre lo que ocurre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

*en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos" (fundamento 3).*

3.3.5 Siendo así, en el presente caso se debe determinar si la prestación de servicios del recurrente, en aplicación del principio de primacía de la realidad, puede ser considerada un contrato de trabajo a plazo indeterminado, porque de ser así, el demandante sólo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley.

3.3.6 Pues bien, para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, se debe evaluar si en los hechos se presentó, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad: a) control sobre la prestación o la forma en que ésta se ejecuta, b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la emplazada; c) prestación ejecutada dentro de un horario determinado; d) prestación de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración a la demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud.

3.3.7 En el presente caso, con los contratos de locación de servicios, sus cláusulas adicionales, términos de referencia y anexos, obrantes de fojas 4 a 40, se corrobora que la demandante prestó servicios para la parte emplazada desempeñando la función de consultora legal. Entre las labores desempeñadas por la demandante se destacan las siguientes:

- Elaborar y suscribir informes legales necesarios para el procedimiento de formalización o para la atención de solicitudes que los administrados requieran
- Coordinar, supervisar y apoyar en la calificación de la información recabada durante las acciones de empadronamiento o verificación.
- Realizar un control de calidad por muestreo sobre las calificaciones de predios declarados aptos y en contingencia.
- Realizar el diagnóstico legal de los predios involucrados en el procedimiento de formalización.
- Realizar inspecciones oculares y trabajo de campo necesario para verificar y establecer hechos y derechos competentes para la elaboración del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

diagnóstico competente.

- Ejecutar las acciones de formalización señaladas en los Informes diagnósticos, debiendo elaborar los proyectos de resolución necesarios para tal fin.

3.3.8 Mediante el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N.º 009-99-MTC, se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, a nivel nacional, un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad. Entre las principales funciones de Cofopri, establecidas en el artículo 3º de la citada norma, cabe citar:

Artículo 3.- Para cumplir el objetivo del Artículo 2, son funciones de COFOPRI:

a) Formular, aprobar y ejecutar de manera progresiva un Programa de Formalización de la Propiedad Urbana de ámbito nacional, que comprenda los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas a las que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley N° 26878 y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante Directiva de COFOPRI.

Para formalizar la propiedad, COFOPRI podrá ejercer las siguientes competencias dependiendo de la modalidad de posesión, ocupación o titularidad que corresponda

a.1) Identificará y reconocerá las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos, que requieran la formalización de la propiedad en favor de sus ocupantes,

a.2) Ejecutará el Procedimiento de Formalización Integral, que comprende todas las acciones de saneamiento físico y legal de los terrenos (...)

a.3) Ejecutará el Procedimiento de Formalización Individual, que comprende todos los actos necesarios para la titulación individual de los lotes (...).

3.3.9 Por lo tanto, debe ponerse de relieve que las actividades para las que fue contratada la demandante son actividades propias e inherentes al desempeño de las funciones de Cofopri. Asimismo, de los Informes obrantes a fojas 55, 60,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

71, 81, 91, 97, 107, 109 y 119, se aprecia que a la recurrente se le encomendaron comisiones de servicios y se le asignaron viáticos. También del Oficio N.º 072-2011-COFOPRI/OZPIU, de fecha 7 de enero de 2011, obrante a fojas 122, se desprende que la actora estuvo sujeta a un horario de trabajo impuesto por la parte emplazada. Todo ello ha sido advertido también por la Autoridad Administrativa de Trabajo, conforme consta en el Informe Final de Actuaciones Inspectivas, de fecha 15 de agosto de 2011, obrante a fojas 142.

3.3.10 De acuerdo a lo señalado, queda establecido que la recurrente ha prestado servicios para la entidad demandada bajo subordinación y dependencia, realizando labores que constituyen una prestación de naturaleza permanente en el tiempo y que obedecen a una necesidad permanente en el ejercicio habitual de las funciones de la emplazada; por lo que en aplicación del principio de primacía de la realidad, debe prevalecer la realidad de los hechos sobre las formas y apariencias de los contratos civiles suscritos por la demandante, con los que se pretendía esconder una relación laboral a plazo indeterminado.

3.3.11 En consecuencia, atendiendo a lo establecido por el artículo 4º del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, ha de concluirse que entre las partes existió un contrato de trabajo a plazo indeterminado y que, por lo tanto, la demandante solo podía ser despedida por causa justa prevista en la ley, lo cual no ha sucedido.

3.3.12 Sin perjuicio de lo expuesto, y al margen de que la actora prestó servicios de manera directa y exclusiva a Cofopri, es pertinente precisar, con relación a la caducidad del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble advertida por el *ad quem*, que el mismo se viene actualmente ejecutando en su segunda fase, conforme consta en la página web de la entidad emplazada (<<http://www.cofopri.gob.pe/pcdpi.asp?i=0>>).

3.3.13 Por lo tanto, en el presente caso se ha configurado un despido incausado, violatorio de los derechos constitucionales al trabajo y a la protección contra el despido arbitrario de la demandante, reconocidos en los artículos 22º y 27º de la Constitución.

3.3.14 Teniendo presente que en reiterados casos se ha estimado la demanda de amparo por haberse comprobado un despido arbitrario, resulta pertinente señalar que cuando se interponga y admita una demanda de amparo contra una entidad del Estado que tenga por finalidad la reposición del demandante, ello debe registrarse como una posible contingencia económica que ha de preverse en el presupuesto, con la finalidad de que la plaza que ocupaba se mantenga



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

presupuestada para, de ser el caso, poder actuar o ejecutar en forma inmediata la sentencia estimatoria.

En estos casos, la Administración Pública para justificar el mantenimiento de la plaza presupuestada, tendrá presente que el artículo 7° del Código Procesal Constitucional dispone que "El Procurador Público, antes de que el proceso sea resuelto en primer grado, está facultado para poner en conocimiento del titular de la entidad su opinión profesional motivada cuando considere que se afecta el derecho constitucional invocado"

Con la opinión del procurador público, puede evitarse y preverse gastos fiscales, ya que la Administración Pública puede allanarse a la demanda (si es que la pretensión según la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal Constitucional es estimable) o proseguir con el proceso

#### 4) Efectos de la presente sentencia

4.1 En la medida en que en este caso se ha acreditado que el Organismo para la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) ha vulnerado los derechos constitucionales al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario, corresponde ordenar la reposición de la demandante como trabajadora a plazo indeterminado en el cargo que venía desempeñando o en otro de similar categoría o nivel, en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas previstas en los artículos 22° y 59° del Código Procesal Constitucional.

4.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 56° del Código Procesal Constitucional, la entidad emplazada debe asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en lo que respecta a la afectación del derecho al trabajo; en consecuencia, **NULO** el despido arbitrario de la demandante.
2. **ORDENAR** que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) reponga a doña Ana María Salaverry Armas como trabajadora a plazo





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

indeterminado en su mismo puesto de trabajo o en otro de igual o similar nivel, en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22.º y 59.º del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese

SS

URVIOLA HANI  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ

Lo que certifico:

OSCAR DAZ MANRÍQUEZ  
SECRETARIO GENERAL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 02624-2012-AA/TC  
PIURA  
ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

### VOTO DIRIMIENTE DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Con el debido respeto por la opinión del magistrado Vergara Gotelli, quien opta por declarar improcedente la demanda, me adhiero a lo resuelto por los magistrados Urviola Hani y Calle Hayen, y en ese sentido, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda en lo que respecta a la afectación del derecho al trabajo; y en consecuencia, **NULO** el despido arbitrario de la demandante; por lo tanto, **ORDENAR** que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) reponga a doña Ana María Salaverry Armas como trabajadora a plazo indeterminado en su mismo puesto de trabajo o en otro de igual o similar nivel, en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas previstas en los artículos 22º y 59º del Código Procesal Constitucional con el abono de los costos procesales.

Sr.  
**ETO CRUZ**

Lo que certifico.

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO EJECUTIVO  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

## VOTO DE LOS MAGISTRADO URVIOLA HANI Y CALLE HAYEN

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

### FUNDAMENTOS

#### 1) Delimitación del petitorio

La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reposición de la demandante en el cargo que venía desempeñando, por haber sido objeto de un despido incausado. Alega que no obstante que prestó servicios en virtud de contratos de locación de servicios en los hechos existió entre las partes una relación laboral a plazo indeterminado, pues realizaba labores propias de la entidad emplazada y estaba sujeta a subordinación y a un horario de trabajo; por lo que su despido deviene en arbitrario y violatorio de sus derechos constitucionales al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario.

#### 2) Consideraciones previas

En atención a los criterios de procedibilidad de las demandas de amparo relativas a materia laboral individual privada, establecidos en los fundamentos 7 a 20 de la STC N.º 00206-2005-PA/TC, que constituyen precedente vinculante, en el presente caso, corresponde evaluar si la demandante ha sido objeto de un despido incausado.

#### 3) Sobre la afectación de los derechos al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario

- 3.1 La demandante afirma que ha sido víctima de un despido sin expresión de causa, violatorio de sus derechos constitucionales al trabajo y a la protección contra el despido arbitrario, debido a que los contratos de locación de servicios suscritos con la entidad demandada se han desnaturalizado y convertido en un contrato de trabajo a plazo indeterminado, motivo por el cual sólo podía ser despedida por causa justa.
- 3.2. La parte demandada argumenta que los contratos de consultoría que suscribió con la actora eran de naturaleza civil y que contaban con el financiamiento del Banco Mundial. Refiere que nunca existió entre las partes una relación laboral y que por ello resulta legalmente válido que el vínculo contractual que mantenían se extinga



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

por el vencimiento del plazo, como ha ocurrido en el caso de autos

- 3.3. Conviene recordar que el derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22° de la Constitución. El contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos: el de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. En el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa.

Respecto del derecho constitucional a la protección adecuada contra el despido arbitrario reconocido en el artículo 27° de la Constitución, el Tribunal Constitucional, en la STC N.° 00976-2001-AA/TC, delimitó su contenido e interpretó qué debe entenderse por protección adecuada contra el despido arbitrario. Asimismo, el Tribunal ha reconocido en reiterada jurisprudencia (por todas, la STC N.° 05650-2009-PA/TC) dos tipos de protección en casos de despido arbitrario, de carácter excluyente y a elección del trabajador. a) protección de eficacia resarcitoria, cuando el trabajador opta por recurrir a la vía ordinaria solicitando el pago de la indemnización por despido arbitrario, y b) protección de eficacia restitutoria, cuando el trabajador opta por recurrir a la vía constitucional a través del proceso de amparo constitucional, siempre y cuando el despido se haya producido, entre otros supuestos, de manera **incausada**, es decir, ejecutado de manera verbal o mediante comunicación escrita, sin expresión de causa alguna relacionada con la conducta o el desempeño laboral del trabajador que lo justifique.

- 3.4 Según el artículo 4.° del Decreto Supremo N.° 003-97-TR, “En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad. El primero podrá celebrarse en forma verbal o escrita y el segundo en los casos y con los requisitos que la presente Ley establece”.
- 3.5. La cuestión controvertida consiste en determinar, primero, qué tipo de relación hubo entre la demandante y la entidad emplazada; esto es, si existió una relación laboral de carácter subordinado o, por el contrario, una relación civil de carácter independiente. Ello es necesario a efectos de aplicar el *principio de primacía de la realidad*, pues de verificarse que hubo una relación laboral, los contratos civiles



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

suscritos por la actora deberán ser considerados como un contrato de trabajo de duración indeterminada, en cuyo caso la demandante solo podía ser despedida por causa justa relacionada con su conducta o capacidad laboral.

- 3.6. En efecto, el *principio de primacía de la realidad*, es un elemento implícito en nuestro ordenamiento jurídico y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución. Así se ha precisado, en la sentencia N.º 01944-2002-AA/TC, que: *"(...) en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero; es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos"* (fundamento 3).
- 3.7. Siendo así, en el presente caso se debe determinar si la prestación de servicios del recurrente, en aplicación del principio de primacía de la realidad, puede ser considerada un contrato de trabajo a plazo indeterminado, porque de ser así, el demandante sólo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley.
- 3.8. Pues bien, para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, se debe evaluar si en los hechos se presentó, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad: **a)** control sobre la prestación o la forma en que ésta se ejecuta; **b)** integración de la demandante en la estructura organizacional de la emplazada; **c)** prestación ejecutada dentro de un horario determinado; **d)** prestación de cierta duración y continuidad; **e)** suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio, **f)** pago de remuneración a la demandante; y, **g)** reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud.
- 3.9. En el presente caso, con los contratos de locación de servicios, sus cláusulas adicionales, términos de referencia y anexos, obrantes de fojas 4 a 40, se corrobora que la demandante prestó servicios para la parte emplazada desempeñando la función de consultora legal. Entre las labores desempeñadas por la demandante se destacan las siguientes:
- Elaborar y suscribir informes legales necesarios para el procedimiento de formalización o para la atención de solicitudes que los administrados requieran.
  - Coordinar, supervisar y apoyar en la calificación de la información recabada durante las acciones de empadronamiento o verificación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

- Realizar un control de calidad por muestreo sobre las calificaciones de predios declarados aptos y en contingencia.
- Realizar el diagnóstico legal de los predios involucrados en el procedimiento de formalización
- Realizar inspecciones oculares y trabajo de campo necesario para verificar y establecer hechos y derechos competentes para la elaboración del diagnóstico competente.
- Ejecutar las acciones de formalización señaladas en los Informes diagnósticos, debiendo elaborar los proyectos de resolución necesarios para tal fin.

3 10. Mediante el Decreto Legislativo N.º 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N.º 009-99-MTC, se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, a nivel nacional, un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad. Entre las principales funciones de Cofopri, establecidas en el artículo 3º de la citada norma, cabe citar:

Artículo 3 - Para cumplir el objetivo del Artículo 2, son funciones de COFOPRI.

a) Formular, aprobar y ejecutar de manera progresiva un Programa de Formalización de la Propiedad Urbana de ámbito nacional, que comprenda los asentamientos humanos, programas municipales de vivienda, programas estatales de vivienda, centros poblados, pueblos tradicionales, centros urbanos informales, habilitaciones urbanas a las que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley N.º 26878 y toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos que sean definidos mediante Directiva de COFOPRI

Para formalizar la propiedad, COFOPRI podrá ejercer las siguientes competencias dependiendo de la modalidad de posesión, ocupación o titularidad que corresponda:

a.1) Identificará y reconocerá las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos, que requieran la formalización de la propiedad en favor de sus ocupantes,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

a.2) Ejecutará el Procedimiento de Formalización Integral, que comprende todas las acciones de saneamiento físico y legal de los terrenos (. .)

a.3) Ejecutará el Procedimiento de Formalización Individual, que comprende todos los actos necesarios para la titulación individual de los lotes (. .).

3.11. Por lo tanto, debe ponerse de relieve que las actividades para las que fue contratada la demandante son actividades propias e inherentes al desempeño de las funciones de Cofopri. Asimismo, de los Informes obrantes a fojas 55, 60, 71, 81, 91, 97, 107, 109 y 119, se aprecia que a la recurrente se le encomendaron comisiones de servicios y se le asignaron viáticos. También del Oficio N.º 072-2011-COFOPRI/OZPIU, de fecha 7 de enero de 2011, obrante a fojas 122, se desprende que la actora estuvo sujeta a un horario de trabajo impuesto por la parte emplazada. Todo ello ha sido advertido también por la Autoridad Administrativa de Trabajo, conforme consta en el Informe Final de Actuaciones Inspectivas, de fecha 15 de agosto de 2011, obrante a fojas 142.

3.12 De acuerdo a lo antes señalado, queda establecido que la recurrente ha prestado servicios para la entidad demandada bajo subordinación y dependencia, realizando labores que constituyen una prestación de naturaleza permanente en el tiempo y que obedecen a una necesidad permanente en el ejercicio habitual de las funciones de la emplazada; por lo que en aplicación del principio de primacía de la realidad, debe prevalecer la realidad de los hechos sobre las formas y apariencias de los contratos civiles suscritos por la demandante, con los que se pretendía esconder una relación laboral a plazo indeterminado

3.13 En consecuencia, atendiendo a lo establecido por el artículo 4º del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, ha de concluirse que entre las partes existió un contrato de trabajo a plazo indeterminado y que, por lo tanto, la demandante solo podía ser despedida por causa justa prevista en la ley, lo cual no ha sucedido.

3.14 Sin perjuicio de lo antes expuesto, y al margen de que la actora prestó servicios de manera directa y exclusiva a Cofopri, es pertinente precisar, con relación a la caducidad del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble advertida por el *ad quem*, que el mismo se viene actualmente ejecutando en su segunda fase, conforme consta en la página web de la entidad emplazada (<<http://www.cofopri.gob.pe/pcdpi.asp?i=0>>).

3.15. Por lo tanto, en el presente caso se ha configurado un despido incausado, violatorio de los derechos constitucionales al trabajo y a la protección contra el despido arbitrario de la demandante, reconocidos en los artículos 22º y 27º de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

Constitución.

- 3 16. Teniendo presente que en reiterados casos se ha estimado la demanda de amparo por haberse comprobado un despido arbitrario, resulta pertinente señalar que cuando se interponga y admita una demanda de amparo contra una entidad del Estado que tenga por finalidad la reposición del demandante, ello debe registrarse como una posible contingencia económica que ha de preverse en el presupuesto, con la finalidad de que la plaza que ocupaba se mantenga presupuestada para, de ser el caso, poder actuar o ejecutar en forma inmediata la sentencia estimatoria

En estos casos, la Administración Pública para justificar el mantenimiento de la plaza presupuestada, tendrá presente que el artículo 7º del Código Procesal Constitucional dispone que "El Procurador Público, antes de que el proceso sea resuelto en primer grado, está facultado para poner en conocimiento del titular de la entidad su opinión profesional motivada cuando considere que se afecta el derecho constitucional invocado"

Con la opinión del procurador público, puede evitarse y preverse gastos fiscales, ya que la Administración Pública puede allanarse a la demanda (si es que la pretensión según la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal Constitucional es estimable) o proseguir con el proceso

- 3 17. En la medida en que en este caso se ha acreditado que el Organismo para la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) ha vulnerado los derechos constitucionales al trabajo y a la protección adecuada contra el despido arbitrario, corresponde ordenar la reposición de la demandante como trabajadora a plazo indeterminado en el cargo que venía desempeñando o en otro de similar categoría o nivel, en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas previstas en los artículos 22º y 59º del Código Procesal Constitucional.
- 3 18. Asimismo, de conformidad con el artículo 56º del Código Procesal Constitucional, la entidad emplazada debe asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

Por todo lo expuesto, estimamos que corresponde:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en lo que respecta a la afectación del derecho al trabajo; y en consecuencia, **NULO** el despido arbitrario de la demandante.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP N° 02624-2012-AA/TC

PIURA

ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

2. **ORDENAR** que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) reponga a doña Ana María Salaverry Armas como trabajadora a plazo indeterminado en su mismo puesto de trabajo o en otro de igual o similar nivel, en el plazo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22° y 59° del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos procesales.

SS.

**URVIOLA HANI**  
**CALLE HAYEN**

**LO QUE CERTIFICO:**

OSCAR IVÁN MINOZ  
SECRETARIO GENERAL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 02624-2012-PA/TC  
PIURA  
ANA MARÍA SALAVERRY ARMAS

### VOTO EN DISCORDIA DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto en discordia por las siguientes consideraciones.

1. En el presente caso la recurrente interpone demanda de amparo contra el Organismo para la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), con la finalidad de que se disponga su reposición en el cargo de especialista legal que venía ocupando. Señala que ha sido objeto de un despido arbitrario, vulnerándose así su derecho al trabajo.

Refiere que ingresó a laborar a partir del 4 agosto de 2009 hasta el 31 de julio de 2011, suscribiendo contratos de locación de servicios. Señala que mantenía una relación laboral a plazo indeterminado con la empleada, no obstante aquella relación laboral era ocultada mediante contratos civiles.

2. Cabe expresar que en reiteradas oportunidades he venido admitiendo demandas que tienen como emplazado a un ente del Estado, disponiendo en cientos de oportunidades la reposición del trabajador en el puesto de trabajo que venía desempeñando, asumiendo la contratación a plazo indeterminado ¿Qué ha traído esto como consecuencia? Las masivas demandas de amparo de personas que habiendo sido contratados bajo determinada modalidad, pretenden la reincorporación a determinado puesto pero como trabajadores a plazo indeterminados, encontrando finalmente el mecanismo perfecto para burlar la normatividad que especifica la forma de ingreso a las entidades públicas como trabajadores a plazo indeterminado. Por ello actualmente observo que las personas prefieren buscar de cualquier manera ingresar a realizar una labor determinada en cualquier entidad del Estado para posteriormente –evitando el concurso público– ingresar como trabajador a plazo indeterminado a través de una demanda de amparo –claro está habiendo previamente buscado un error en la administración a efectos de poder demandar–.
3. Debemos señalar que el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.
4. Es así que el objetivo que persigue el Estado es dotar a la Administración Pública de los mejores cuadros, razón por la que concordamos con la posición asumida por el Dr.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Álvarez Miranda en otros casos, que expresa que “a diferencia de lo que ocurre con los particulares, quienes guiados por el incentivo de ser cada día más eficientes bajo pena de ser expectorados del mercado, procuran captar al mejor personal en base a sus cualificaciones personales y trayectoria, ello no suele presentarse con frecuencia en el sector público, pues carece de tal incentivo”*

5. Por ello también considero que en el empleo público no se puede aplicar la misma mecánica del concepto de “*desnaturalización*”, puesto que una empresa particular velan solo por sus intereses patrimoniales, mientras que el Estado debe estar dotado de personal idóneo capaz de resolver los problemas que día a día aquejan a cualquier entidad del Estado, teniendo por ello importancia especial la labor de los trabajadores vinculados al ente estatal, ya que su desempeño directa o indirectamente incidirá en los intereses de los peruanos
6. En tal sentido en atención a dicha realidad estimo necesario realizar un cambio que exprese mi rechazo ante una situación grave que está trayendo como consecuencia la saturación de la administración pública, con trabajadores que no han sido evaluados debidamente —puesto que no han pasado por un concurso público—, lo que pone en tela de juicio la capacidad e idoneidad de dicho personal.
7. Por lo expuesto considero que cuando una entidad estatal sea la demandada, deberá desestimar la demanda por improcedente puesto que deberá exigirse la respectiva participación en un concurso público a efectos de verificar una serie de características que debe ostentar el trabajador para determinado puesto de trabajo. Claro está de advertirse negligencia o arbitrariedad por parte de la entidad estatal en la contratación, la persona afectada podrá acudir a la vía ordinaria a efectos de que se le indemnice por tal arbitrariedad. No obstante ello debo enfatizar que cuando la propia entidad estatal de tratamiento de trabajador estable a una persona, brindándole un cargo que solo es considerado como estable, emitiendo boletas, otorgándole todos los beneficios correspondientes, entre otros, no cabrá el análisis de una presunta denuncia de desnaturalización de contrato sino solo el análisis de la existencia de una causa justificada para el despido
8. Cabe expresar que este cambio no tiene como finalidad perjudicar a los trabajadores ni mucho menos limitar sus derechos fundamentales, sino que busca que el aparato estatal tenga trabajadores calificados y especializados, razón por la que por ley se ha dispuesto el ingreso como trabajador a la entidades estatales solo por concurso público.
9. Es así que en el presente caso tenemos que la demandante interpone demanda de amparo contra el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos de que se la reincorpore en el cargo que venía desempeñando, puesto que considera que los contratos suscritos a los que se ha venido sujetando han sido desnaturalizados

10. En consecuencia tenemos que no podemos disponer la reincorporación de la recurrente en la entidad emplazada, puesto que el concurso público en el que obtuvo la plaza vacante para trabajador a plazo indeterminado ha sido declarado nula; sin embargo, considero que podría cuestionar la nulidad de la resolución mencionada en un proceso que cuenta con etapa probatoria. Por otro lado, la recurrente puede recurrir a la vía correspondiente a efectos de que busque el resarcimiento del daño causado por la entidad demandada, de existir éste.

Por las razones expuestas mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo propuesta.

S.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

VERGARA GOTELLI  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL