



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC  
LIMA NORTE  
MARCO ANTONIO MERA DÁVILA



## RAZÓN DE RELATORÍA

La causa correspondiente al Expediente 03110-2012-PA/TC ha sido votada por los magistrados Mesía Ramírez, Calle Hayen y Eto Cruz, cuyos votos se acompañan. Se deja constancia que, de conformidad con el artículo 5º -cuarto párrafo- de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el artículo 11º -primer párrafo- del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, se ha alcanzado la mayoría para declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta.

Asimismo, se deja constancia que la Segunda Sala estuvo integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, emitiéndose los siguientes votos: el voto en mayoría de los magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz, el voto singular del magistrado Álvarez Miranda, y el voto dirimente del magistrado Calle Hayen, que se agregan a los autos.

Lima, 5 de junio de 2014

OSCAR DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2
X
FOJAS
16

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS
3

EXP. N.º 03110-2012-PA/TC  
LIMA NORTE  
MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

## VOTO DE LOS MAGISTRADOS MESÍA RAMÍREZ Y ETO CRUZ

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por don Marco Antonio Mera Dávila contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fojas 201, su fecha 14 de marzo de 2012, que declaró improcedente la demanda de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

### ANTECEDENTES

Con fecha 10 de febrero de 2011, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Puente Piedra, solicitando que se deje sin efecto el despido arbitrario del que fue objeto; y que, en consecuencia, sea repuesto en el cargo de obrero que venía ocupando en la Gerencia de Administración Tributaria – Sub Gerencia de Recaudación, más el pago de los costos procesales. Refiere que ha prestado servicios de manera ininterrumpida desde el 1 de marzo de 2004 hasta el 31 de enero de 2011, fecha en la que fue despedido sin expresión de una causa justa. Manifiesta que inicialmente suscribió contratos de locación de servicios y que posteriormente siguió laborando sin que se le haga suscribir un contrato, habiéndose presentado todos los elementos propios de un contrato de trabajo, por lo que en los hechos se configuró una relación laboral de naturaleza indeterminada y, en consecuencia, solamente podía ser despedido por una causa justa prevista en la ley. Sostiene que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, a la protección adecuada contra el despido arbitrario y al debido proceso.

La procuradora pública de la municipalidad emplazada contesta la demanda argumentando que es falso que el actor haya laborado ininterrumpidamente desde el año 2004 hasta el 2011, ya que no lo ha acreditado de manera fehaciente. Señala que el demandante dejó de pertenecer a la municipalidad cuando se extinguió el vínculo contractual que existía entre las partes, y que al no haber ingresado por concurso público a una plaza vacante y por haber estado sujeto a una relación contractual de naturaleza civil, no gozaba de estabilidad laboral.

El Juzgado Civil de Puente Piedra, Santa Rosa y Ancón de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, con fecha 1 de setiembre de 2011, declaró fundada la demanda, por estimar que el actor superó el periodo de prueba y que durante su contratación se presentaron los elementos de un contrato de trabajo, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Supremo N.º 003-97-TR se presume la existencia de una relación laboral de naturaleza indeterminada y, por tanto, sólo correspondía que sea despedido por una causa justa relacionada con su conducta o capacidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
OTDA

FOJAS

17

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2  
FOJAS

X  
17



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

La Sala revisora, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, por considerar que de los medios probatorios que obran en autos no se puede determinar el régimen laboral al cual perteneció el demandante, ni corresponde analizar la desnaturalización de sus contratos civiles porque ello debe verse en otra vía procedural. El *A quo* sostiene que el juzgador debe pronunciarse respecto a las normas de orden público por cuanto éstas señalan que en la actualidad para ingresar a la Administración Pública la plaza tiene que estar debidamente presupuestada, bajo responsabilidad.

El demandante interpone recurso de agravio constitucional en el que se ratifica de los términos expuestos en su demanda y expresa que la Sala Superior ha motivado indebidamente la sentencia de vista.

## FUNDAMENTOS

### 1) Delimitación del petitorio

El demandante solicita su reposición en el cargo de obrero, sosteniendo que ha sido despedido arbitrariamente puesto que pese a que suscribió contratos civiles inicialmente y luego siguió prestando sus servicios sin suscribir un contrato, en los hechos se había configurado una relación laboral de naturaleza indeterminada por presentarse los elementos típicos de un contrato de trabajo; por lo que solicita que a través del presente proceso se ordene su reincorporación como trabajador a plazo indeterminado. Alega que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario y al debido proceso.

### 2) Consideraciones previas

En atención a los criterios de procedibilidad de las demandas de amparo relativas a la materia laboral individual privada, establecidos en los fundamentos 7 a 20 de la STC 0206-2005-PA/TC, que constituyen precedente vinculante, consideramos que, en el presente caso, corresponde evaluar si el recurrente ha sido objeto de un despido arbitrario conforme señala en su demanda.

### 3) Sobre la afectación del derecho al trabajo y la protección contra el despido arbitrario



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

### 3.1. Argumentos del demandante

El actor sostiene que se ha vulnerado su derecho al trabajo toda vez que al haberse desnaturalizado los contratos civiles y haber trabajado luego sin suscribir un contrato, en los hechos se configuró una relación laboral a plazo indeterminado, motivo por el cual no correspondía que sea despedido sin expresión de una causa justa.

### 3.2. Argumentos de la demandada

La parte demandada argumenta que los contratos que suscribió con el demandante eran de naturaleza civil y que nunca existió entre las partes una relación laboral, y que por ello resulta legalmente válido que el vínculo contractual que mantuvieron se haya extinguido.

### 3.3. Consideraciones

3.3.1. El artículo 22º de la Constitución Política del Perú establece que: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y medio de realización de una persona”. Mientras que el artículo 27º señala que: “La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.

En tal sentido, cabe resaltar que el contenido esencial del derecho al trabajo 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 implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades económicas del Estado. El segundo aspecto trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa.

3.3.2. 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 considerado un contrato de trabajo a plazo indeterminado, porque, de ser así, el demandante sólo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley. Así, en la STC N.º 1944-2002-AA/TC, se estableció que mediante el referido principio “[...] 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).



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

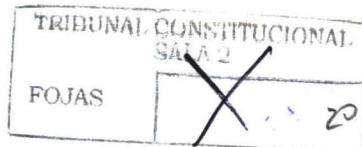
LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

- 3.3.3. 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.
- 3.3.4. En el presente caso, con las constancias de servicios (f. 3 y 4), los contratos de locación de servicios (f. 7 a 21), la *addenda* al contrato de locación de servicios (f. 85), los recibos por honorarios (f. 22 a 50), el Informe N.º 01-2011-MAMD de fecha 31 de enero de 2011 (f. 51), la credencial expedida por el Sub Gerente de Recaudación Tributaria y Fiscalización (f. 79), y el Informe N.º 041-2011-SGRT-GAT/MDPP de fecha 18 de enero de 2011 (f. 90 a 96), se acredita que el demandante prestó servicios para la municipalidad emplazada desde el año 2004 hasta el año 2011, desempeñando distintas funciones como son las actividades de servicio de limpieza pública, actividades de gestión administrativa, apoyo como supervisor, control de asistencia de personal, control de camión compacta, recojo de residuos sólidos, notificación (f. 151 a 157), fiscalización, inspector y efectuando comprobaciones física de predios; es decir, se desempeñó como obrero, por tratarse de labores que son consideradas como prestaciones de carácter permanente; por lo que en realidad no se estuvo contratando al demandante para que realice una actividad temporal, sino, por el contrario, para que realice una función dentro del ámbito de dirección de la municipalidad emplazada, quedando acreditado también que el demandante percibió un pago mensual por la función que realizaba. Asimismo, se concluye que las labores que desempeñó el actor tienen la característica de ser subordinadas, pues cabe inferir que la municipalidad demandada brindaba al actor los instrumentos necesarios para el desempeño de dichas funciones, pudiendo incluso rotarlo como se desprende del Memorándum N.º 042-2004/SGLP/MDPP (f. 88); y se trata, además, de una actividad que por su propia naturaleza debe estar sujeta a un horario de trabajo impuesto por la municipalidad emplazada. Por lo que, en aplicación del principio de primacía de la realidad, prevalece la realidad de los hechos sobre las formas y apariencias de los contratos civiles suscritos por el demandante, con lo que se pretendía esconder una relación laboral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



3.3.5. Por tanto, en aplicación del principio de primacía de la realidad, los hechos prevalece sobre las formas y apariencias del contrato civil con el que se pretendía encubrir una relación laboral; siendo esto así, queda establecido que entre las partes ha existido una relación de naturaleza laboral y no civil, por lo que el actor solo debió ser despedido por comisión de falta grave. Así las cosas, la parte emplazada, al haber despedido al demandante sin haberle expresado la existencia de una causa justa relacionada con su capacidad o conducta laboral, ha vulnerado su derecho constitucional al trabajo, pues lo ha despedido arbitrariamente.

#### 4) Sobre la afectación del derecho al debido proceso.

##### 4.1. Argumentos del demandante

El actor sostiene que se han vulnerado su derecho al debido proceso, por cuanto únicamente procedía su despido luego de seguirse un procedimiento en el cual se le haya imputado una causa justa prevista en la ley.

##### 4.2. Argumentos de la municipalidad demandada

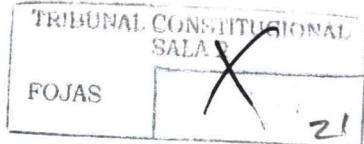
La parte emplazada argumenta que el recurrente no era un trabajador porque solo mantuvo un vínculo de naturaleza civil y, por tanto, no requería que se le siga el procedimiento de despido previsto en el Decreto Supremo N.º 003-97-TR.

##### 4.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

4.3.1. El artículo 139º, inciso 3) de la Constitución Política del Perú establece que: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.”. Al respecto el Tribunal Constitucional, en más de una oportunidad, ha establecido que el derecho al debido proceso es aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, y supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



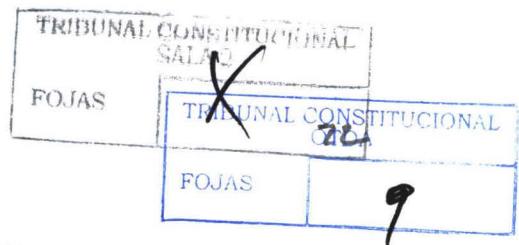
Mientras que el inciso 14º del referido artículo de la Carta Magna establece: “El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso.”

- 4.3.2. A su vez, cabe resaltar que el artículo 22º del Decreto Supremo N.º 003-97-TR dispone que: “Para el despido de un trabajador sujeto a régimen de la actividad privada, que labore cuatro o más horas diarias para un mismo empleador, es indispensable la existencia de causa justa contemplada en la ley y debidamente comprobada”. Y el artículo 31º de la referida norma legal establece que: “El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulare, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia”.
- 4.3.3. Es por ello que habiéndose acreditado en autos que el actor era un trabajador con una relación laboral de naturaleza indeterminada, solamente podía ser despedido conforme a lo señalado en el fundamento 4.3.2. *supra*, por lo que al no haber sido así la emplazada ha vulnerado su derecho al debido proceso.
- 4.3.4. Por lo expuesto, consideramos que en el presente caso se ha configurado un despido arbitrario, vulneratorio de los derechos al trabajo y al debido proceso del actor, reconocidos en los artículos 22º y 139º de la Constitución; por lo que la demanda debe estimarse.
- 4.3.5. Teniendo presente que existen reiterados casos en los que se estima la demanda de amparo por haberse comprobado un despido arbitrario, es 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 estimativa.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

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.

- 4.3.6. En la medida en que en este caso se habría acreditado que la municipalidad demandada ha vulnerado los derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso, correspondería ordenar la reposición del demandante como trabajador 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.
- 4.3.7. Asimismo, de conformidad con el artículo 56º del Código Procesal Constitucional, la entidad emplazada debería asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en lo que respecta a la afectación de los derechos al trabajo y al debido proceso; en consecuencia, **NULO** el despido arbitrario de que ha sido objeto el demandante.
2. **ORDENAR** que la Municipalidad Distrital de Puente Piedra reponga a don Marco Antonio Mera Dávila como trabajador 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.º y 59.º del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos procesales.

Sres.

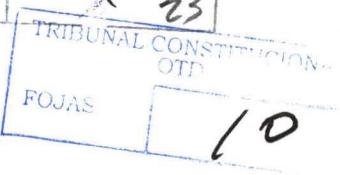
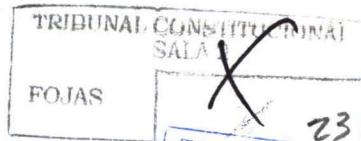
MESÍA RAMÍREZ  
ETO CRUZ

**LO que certifico:**

OSCAR DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

### VOTO DIRIMENTE DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Puestos los autos a despacho para dirimir la discordia surgida y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, parágrafo quinto, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los artículos 11 y 11-A de su Reglamento Normativo; procedo a emitir el siguiente voto:

Hecho el análisis de autos comparto los fundamentos expuestos en el voto de los magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz, a los cuales me adhiero y hago míos; por lo que mi voto también es porque se declare **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración del derecho al trabajo en consecuencia, **NULO** el despido del que ha sido objeto el demandante,

Voto también por **ORDENAR** que la Municipalidad Distrital de Puente Piedra reponga a don Marco Antonio Mera Dávila como trabajador a plazo indeterminado en su mismo puesto de trabajo o en otro de igual o similar nivel, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22º y 59º del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos del proceso.

Sr.

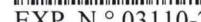
CALLE HAYEN

Le que certifico:

.....  
OSCAR BIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones.

1. Según el artículo 5º 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.
2. A través de dicho filtro se persigue, en la medida de lo posible, dotar a la Administración Pública de los mejores cuadros pues, 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.
3. De ahí que, a fin de corregir tal situación, resulta constitucionalmente lógico que el ordenamiento jurídico supedite el acceso al empleo público a la aprobación de un concurso en el que se evalúe tanto los méritos como las habilidades de los participantes, en el marco de una evaluación transparente. Sólo de esta manera se garantizaría que el gobierno de turno no utilice el aparato estatal para cubrir tales plazas con personas cercanas al mismo, que carezcan de la idoneidad necesaria para ocuparlas.
4. Por ello, en el empleo público no cabe la aplicación mecánica del concepto de "*desnaturalización*", pues a diferencia de una empresa particular, en la que sus accionistas velan por sus legítimos intereses; el Estado, que es la gran empresa de todos los peruanos, muchas veces termina siendo superado por intereses subalternos, perjudicando abiertamente a la sociedad en su conjunto, y en especial a las personas que, a pesar de estar debidamente cualificadas y tener vocación de servicio, no logran ingresar al sector público.
5. No desconozco que, jurisprudencialmente, el Tribunal Constitucional ha venido amparando pretensiones tendientes a reincorporar a ex - trabajadores públicos que fueron contratados bajo un contrato de locación de servicios y contratos modales, so



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA 2	
FOJAS	X 25

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	12



EXP. N.º 03110-2012-PA/TC

LIMA NORTE

MARCO ANTONIO MERA DÁVILA

pretexto de una “*desnaturalización*” de los mismos, sin tomar en consideración el citado filtro, pese a que de manera uniforme y reiterada se ha precisado que el proceso de amparo tiene una finalidad restitutiva y no declarativa.

6. En tal escenario, se ha venido incorporando a personas al régimen laboral de la actividad privada regulado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 a pesar de no haber pasado por un proceso de evaluación previa de méritos en el que se haya determinado la existencia de una plaza disponible, y si cumplen con los requisitos necesarios para desempeñar dicha labor. Al respecto, de lo actuado no se aprecia que exista dicha plaza ni que el recurrente cumpla en teoría con lo requerido para eventualmente acceder a la plaza.

Por tales consideraciones, soy de la opinión que la presente demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE**.

Sr.

ÁLVAREZ MIRANDA

*Lo que certifico:*

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL