



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de octubre de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Urviola Hani y Vergara Gotelli, el voto en discordia del magistrado Eto Cruz y el voto dirimente del magistrado Álvarez Miranda, que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juvenal Hitler Beltozar Quiroz contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 126, su fecha 7 de julio de 2011, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de febrero de 2010 el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de San Borja solicitando que se deje sin efecto el despido incausado del que fue objeto, y que en consecuencia sea reincorporado en el cargo de obrero de áreas verdes que venía desempeñando. Refiere que prestó servicios desde enero de 2001 habiendo suscrito inicialmente contratos de locación de servicios, y posteriormente contratos administrativos de servicios, y que incluso desde enero de 2010, es decir luego de que en el año 2009 venciera el plazo de su último contrato administrativo de servicios, siguió laborando sin celebrar un contrato escrito hasta que fue arbitrariamente despedido. Sostiene que en los hechos se configuró una relación laboral de naturaleza indeterminada en aplicación del principio de primacía de la realidad por haberse presentado todos los elementos típicos de un contrato de trabajo. Manifiesta que al haber sido despedido sin expresión de una causa justa prevista en la ley, se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario, a la tutela procesal efectiva y a la dignidad.

El procurador público de la municipalidad emplazada propone las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda argumentando que entre las partes nunca existió una relación laboral toda vez que el actor prestó servicios de manera interrumpida y estuvo sujeto al régimen laboral especial que regula los contratos administrativos de servicios, no habiendo existido subordinación y por tanto no podía ser considerado como un trabajador a plazo indeterminado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

El Décimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 14 de junio de 2010, declaró infundadas las excepciones propuestas, y con fecha 9 de diciembre de 2010 declaró fundada la demanda por considerar que se acreditó en autos que el actor trabajó de manera ininterrumpida desde enero de 2001 hasta febrero de 2010, desempeñándose como operario, labor que por sus propias características está sujeto a subordinación y a un horario de trabajo establecido por el empleador, por lo que en virtud del principio de primacía de la realidad el demandante era un trabajador de la municipalidad demandada y en consecuencia solamente podía ser despedido por una causa justa relacionada con su conducta o capacidad.

La Sala revisora revocando la apelada declaró improcedente la demanda por considerar que se requiere de la actuación de medios probatorios para determinar por qué razón la municipalidad demandada decidió prescindir de los servicios del recurrente. Agrega que debe discutirse en un proceso contencioso administrativo si correspondía que el demandante siga siendo contratado por la municipalidad emplazada.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. Como se ha indicado en el asunto de la presente sentencia, el demandante, don Juvenal Hitler Beltozar Quiroz interpuso recurso de agravio constitucional, obrante a fojas 133, contra la resolución de fecha 7 de julio de 2011, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente su demanda de amparo. Sin embargo, a fojas 154 de autos también obra el recurso de agravio constitucional interpuesto por la municipalidad demandada, el mismo que fue concedido por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima mediante Resolución N.º 10, de fecha 9 de setiembre de 2011.
2. Al respecto el Tribunal Constitucional en la STC N.º 3908-2007-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de mayo de 2009, dejó sin efecto el precedente vinculante señalado en el fundamento 40 de la STC N.º 4853-2004-PA/TC, disponiendo que cuando se considere que una sentencia de segundo grado emitida en un proceso de hábeas corpus, amparo, hábeas data o cumplimiento contraviene un precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional, el mecanismo procesal adecuado e idóneo es la interposición de un nuevo proceso constitucional, y no la interposición de un recurso de agravio constitucional (RAC); salvo lo dispuesto en la STC N.º 02663-2009-PHC/TC y la STC N.º 02748-2010-PHC/TC, que habilitan excepcionalmente el instituto del RAC solo para cuestionar las sentencias estimatorias recaídas en procesos constitucionales relacionados con el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

delito de tráfico ilícito de drogas y/o lavado de activos en los que se haya producido vulneración del orden constitucional y, en particular, del artículo 8º de la Constitución Política del Perú.

- Entonces, con relación al recurso de agravio constitucional interpuesto por la municipalidad demandada, contra la resolución desestimatoria de segundo grado emitida en autos, aduciendo la contravención de la línea jurisprudencial de este Colegiado, debe revocarse el auto que lo concede y declararse improcedente, en vista de que dicho recurso no se encuentra enmarcado en ninguno de los supuestos a los que se ha hecho referencia en el fundamento precedente. En tal sentido, este Colegiado únicamente se pronunciará por el recurso de agravio constitucional interpuesto por el demandante.

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

- La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reposición del demandante en el cargo que venía desempeñando. Se alega que el demandante prestó sus servicios desde el año 2001 por lo que ya gozaba de estabilidad laboral cuando se le obligó a suscribir contratos administrativos de servicios, por tanto en los hechos se configuró una relación laboral a plazo indeterminado y solamente podía ser despedido por una causa justa prevista en la ley.
- Por su parte la municipalidad emplazada manifiesta que el demandante suscribió contratos administrativos de servicios, habiendo concluido su vínculo contractual al vencer el plazo establecido en su último contrato.
- Expuestos los argumentos por las partes y conforme a los criterios de procedencia establecidos en el precedente vinculante de la STC 00206-2005-PA/TC, en el presente caso procede evaluar si el demandante ha sido objeto de un despido arbitrario.

Análisis del caso concreto

- Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las SSTC 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la RTC 00002-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el régimen de protección sustantivo-reparador contra el despido arbitrario previsto en el régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios guarda conformidad con el artículo 27.º de la Constitución.

Consecuentemente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si con anterioridad a la suscripción de los contratos administrativos de servicios se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

desnaturalizaron los servicios que habría prestado el demandante desde el año 2001, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un período independiente del inicio de los contratos administrativos de servicios, lo cual es constitucional.

8. Cabe señalar que conforme a los contratos administrativos de servicios, obrantes de fojas 18 a 29 del cuaderno del Tribunal, queda demostrado que el demandante ha mantenido una relación laboral a plazo determinado, que debió culminar al vencer el plazo estipulado en el referido contrato administrativo de servicios suscrito por ambas partes, esto es, el 31 de diciembre de 2009.

9. Sin embargo de autos se advierte que ello no habría sucedido, por cuanto está comprobado que el demandante continuó laborando para la municipalidad emplazada después de la fecha de vencimiento del plazo de su último contrato administrativo de servicios, tal como se desprende indubitadamente de la planilla de pago correspondiente al mes de enero de 2010 (f. 48 del cuaderno del Tribunal), y la constancia de prestación de servicios de fecha 22 de enero de 2010 (f. 6). Debiendo precisarse que si bien la municipalidad demandada afirma que en el mes de enero de 2010 el actor estuvo laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057; sin embargo, se advierte que el Contrato Administrativo de Servicios N.º 678-2010, correspondiente al periodo del 4 de enero al 30 de junio de 2010, no fue suscrito por el demandante (f. 16 y 17 del cuaderno del Tribunal).

Al respecto cabe reconocer que a la fecha de interposición de la demanda, las consecuencias de este hecho (trabajar después de la fecha de vencimiento del plazo del contrato administrativo de servicios) no se encontraban previstas en el Decreto Legislativo N.º 1057 ni en el Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, es decir, que se estaba ante una laguna normativa; sin embargo a la fecha de emisión de la sentencia de autos dicho supuesto se encuentra regulado en el artículo 5.2º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM.

10. Destacada esta precisión este Tribunal considera que el contrato administrativo de servicios se prorroga en forma automática si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios. Este hecho no genera que el contrato administrativo de servicios se convierta en un contrato de duración indeterminada, debido a que el artículo 5º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, prescribe que la “duración del contrato no puede ser mayor al período que corresponde al año fiscal respectivo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

dentro del cual se efectúa la contratación”. En la actualidad este parecer se encuentra reconocido en el artículo 5.2º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM.

11. Conforme se advierte del propio tenor de la constatación policial (f. 4), así como del propio dicho de la municipalidad emplazada que obra a fojas 90 de autos, puede concluirse que la relación laboral que mantuvieron las partes culminó por decisión unilateral de la municipalidad demandada.
12. Sobre la pretensión de reposición en el régimen del contrato administrativo de servicios, cabe recordar que en la STC 03818-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló que:

“La solución de reposición desnaturalizaría la esencia especial y transitoria del contrato administrativo de servicios, por cuanto los contratos de trabajo en este régimen son a plazo determinado y no a plazo indeterminado. Además, conforme al párrafo d) del artículo 7º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional.

Consecuentemente al régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios no le resulta aplicable el régimen procesal de eficacia restitutoria (readmisión en el empleo), sino únicamente el régimen procesal de eficacia reparatoria (indemnización)”.

13. Por lo tanto cuando se termina la relación laboral sin que se presente alguna de las causas de extinción del contrato administrativo de servicios se genera el derecho a percibir el pago de la penalidad prevista en el artículo 13.3º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, modificado por el artículo 1º del Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM. Por lo que este Tribunal considera necesario precisar que el demandante tiene derecho de solicitar en la vía procedimental correspondiente el pago de la penalidad, por haberse dado fin a su relación laboral sin que haya mediado alguna de las causales legales de extinción del contrato administrativo de servicios.

En consecuencia corresponde desestimar la demanda al no ser procedente la reposición del demandante en su puesto de trabajo por haber estado sujeto al régimen laboral que regula los contratos administrativos de servicios, por lo que no se han vulnerado los derechos constitucionales alegados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

14. De otro lado es pertinente destacar que el hecho de que un trabajador continúe laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios constituye una falta administrativa que debe ser objeto de un procedimiento disciplinario a fin de que se determine las responsabilidades previstas en el artículo 7º del Decreto Legislativo N.º 1057, pues dicho hecho contraviene el procedimiento de contratación previsto en el artículo 3º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos constitucionales alegados.
2. Declarar **NULO** el auto que concede el recurso de agravio constitucional interpuesto por el procurador público de la Municipalidad Distrital de San Borja, e **IMPROCEDENTE** dicho recurso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

VOTO DE LOS MAGISTRADOS URVIOLA HANI Y VERGARA GOTELLI

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juvenal Hitler Beltozar Quiroz contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 126, su fecha 7 de julio de 2011, que declaró improcedente la demanda de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de febrero de 2010 el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de San Borja solicitando que se deje sin efecto el despido incausado del que fue objeto, y que, en consecuencia sea reincorporado en el cargo de obrero de áreas verdes que venía desempeñando. Refiere que prestó servicios desde enero de 2001 habiendo suscrito inicialmente contratos de locación de servicios, y posteriormente contratos administrativos de servicios, y que incluso desde enero de 2010, es decir luego de que en el año 2009 venciera el plazo de su último contrato administrativo de servicios, siguió laborando sin celebrar un contrato escrito hasta que fue arbitrariamente despedido. Sostiene que en los hechos se configuró una relación laboral de naturaleza indeterminada en aplicación del principio de primacía de la realidad por haberse presentado todos los elementos típicos de un contrato de trabajo. Manifiesta que al haber sido despedido sin expresión de una causa justa prevista en la ley, se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario, a la tutela procesal efectiva y a la dignidad.

El procurador público de la municipalidad emplazada propone las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda argumentando que entre las partes nunca existió una relación laboral toda vez que el actor prestó servicios de manera interrumpida y estuvo sujeto al régimen laboral especial que regula los contratos administrativos de servicios, no habiendo existido subordinación y por tanto no podía ser considerado como un trabajador a plazo indeterminado.

El Décimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 14 de junio de 2010, declaró infundadas las excepciones propuestas, y con fecha 9 de diciembre de 2010 declaró fundada la demanda por considerar que se acreditó en autos que el actor trabajó de manera ininterrumpida desde enero de 2001 hasta febrero de 2010, desempeñándose como operario, labor que por sus propias características está sujeto a subordinación y a un horario de trabajo establecido por el empleador, por lo que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

en virtud del principio de primacía de la realidad el demandante era un trabajador de la municipalidad demandada y en consecuencia solamente podía ser despedido por una causa justa relacionada con su conducta o capacidad.

La Sala revisora, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda por considerar que se requiere de la actuación de medios probatorios para determinar por qué razón la municipalidad demandada decidió prescindir de los servicios del recurrente. Agrega que debe discutirse en un proceso contencioso administrativo si correspondía que el demandante siga siendo contratado por la municipalidad emplazada.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. A fojas 154 de autos obra el recurso de agravio constitucional interpuesto por la municipalidad demandada, el mismo que fue concedido por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima mediante Resolución N.º 10, de fecha 9 de setiembre de 2011.
2. Al respecto el Tribunal Constitucional en la STC N.º 3908-2007-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de mayo de 2009, dejó sin efecto el precedente vinculante señalado en el fundamento 40 de la STC N.º 4853-2004-PA/TC, disponiendo que cuando se considere que una sentencia de segundo grado emitida en un proceso de hábeas corpus, amparo, hábeas data o cumplimiento contraviene un precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional, el mecanismo procesal adecuado e idóneo es la interposición de un nuevo proceso constitucional, y no la interposición de un recurso de agravio constitucional (RAC); salvo lo dispuesto en la STC N.º 02663-2009-PHC/TC y la STC N.º 02748-2010-PHC/TC, que habilitan excepcionalmente el instituto del RAC solo para cuestionar las sentencias estimatorias recaídas en procesos constitucionales relacionados con el delito de tráfico ilícito de drogas y/o lavado de activos en los que se haya producido vulneración del orden constitucional y, en particular, del artículo 8º de la Constitución Política del Perú.
3. En el presente caso el recurso de agravio constitucional fue interpuesto por la municipalidad demandada contra una resolución desestimatoria de segundo grado en un proceso constitucional, aduciendo la contravención de la línea jurisprudencial de este Colegiado, por lo que debe revocarse el auto que lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

concede y declararse improcedente en vista de que dicho recurso no se encuentra enmarcado en ninguno de los supuestos a los que se ha hecho referencia en el fundamento precedente.

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

4. La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reposición del demandante en el cargo que venía desempeñando. Se alega que el demandante prestó sus servicios desde el año 2001 por lo que ya gozaba de estabilidad laboral cuando se le obligó a suscribir contratos administrativos de servicios, por tanto en los hechos se configuró una relación laboral a plazo indeterminado y solamente podía ser despedido por una causa justa prevista en la ley.
5. Por su parte la municipalidad emplazada manifiesta que el demandante suscribió contratos administrativos de servicios, habiendo concluido su vínculo contractual al vencer el plazo establecido en su último contrato.
6. Expuestos los argumentos por las partes y conforme a los criterios de procedencia establecidos en el precedente vinculante de la STC 00206-2005-PA/TC, en el presente caso procede evaluar si el demandante ha sido objeto de un despido arbitrario.

Análisis del caso concreto

7. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las SSTC 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la RTC 00002-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el régimen de protección sustantivo-reparador contra el despido arbitrario previsto en el régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios guarda conformidad con el artículo 27.º de la Constitución.

Consecuentemente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si con anterioridad a la suscripción de los contratos administrativos de servicios se desnaturalizaron los servicios que habría prestado el demandante desde el año 2001, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un período independiente del inicio de los contratos administrativos de servicios, lo cual es constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

8. Cabe señalar que conforme a los contratos administrativos de servicios, obrantes de fojas 18 a 29 del cuaderno del Tribunal, queda demostrado que el demandante ha mantenido una relación laboral a plazo determinado, que debió culminar al vencer el plazo estipulado en el referido contrato administrativo de servicios suscrito por ambas partes, esto es, el 31 de diciembre de 2009.
9. Sin embargo de autos se advierte que ello no habría sucedido, por cuanto está comprobado que el demandante continuó laborando para la municipalidad emplazada después de la fecha de vencimiento del plazo de su último contrato administrativo de servicios, tal como se desprende indubitadamente de la planilla de pago correspondiente al mes de enero de 2010 (f. 48 del cuaderno del Tribunal), y la constancia de prestación de servicios de fecha 22 de enero de 2010 (f. 6). Debiendo precisarse que si bien la municipalidad demandada afirma que en el mes de enero de 2010 el actor estuvo laborando bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057; sin embargo, se advierte que el Contrato Administrativo de Servicios N.º 678-2010, correspondiente al periodo del 4 de enero al 30 de junio de 2010, no fue suscrito por el demandante (f. 16 y 17 del cuaderno del Tribunal).

Al respecto cabe reconocer que a la fecha de interposición de la demanda, las consecuencias de este hecho (trabajar después de la fecha de vencimiento del plazo del contrato administrativo de servicios) no se encontraban previstas en el Decreto Legislativo N.º 1057 ni en el Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, es decir, que se estaba ante una laguna normativa; sin embargo a la fecha de emisión de la sentencia de autos dicho supuesto se encuentra regulado en el artículo 5.2º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM.

10. Destacada esta precisión consideramos que el contrato administrativo de servicios se prorroga en forma automática si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios. Este hecho no genera que el contrato administrativo de servicios se convierta en un contrato de duración indeterminada, debido a que el artículo 5º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, prescribe que la “duración del contrato no puede ser mayor al periodo que corresponde al año fiscal respectivo dentro del cual se efectúa la contratación”. En la actualidad este parecer se encuentra reconocido en el artículo 5.2º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

11. Conforme se advierte del propio tenor de la constatación policial (f. 4), así como del propio dicho de la municipalidad emplazada que obra a fojas 90 de autos, puede concluirse que la relación laboral que mantuvieron las partes culminó por decisión unilateral de la municipalidad demandada.

12. Sobre la pretensión de reposición en el régimen del contrato administrativo de servicios, cabe recordar que en la STC 03818-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló que:

“La solución de reposición desnaturalizaría la esencia especial y transitoria del contrato administrativo de servicios, por cuanto los contratos de trabajo en este régimen son a plazo determinado y no a plazo indeterminado. Además, conforme al párrafo d) del artículo 7º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional.

Consecuentemente al régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios no le resulta aplicable el régimen procesal de eficacia restitutoria (readmisión en el empleo), sino únicamente el régimen procesal de eficacia restitutiva (indemnización)”.

13. Por lo tanto cuando se termina la relación laboral sin que se presente alguna de las causas de extinción del contrato administrativo de servicios se genera el derecho a percibir el pago de la penalidad prevista en el artículo 13.3º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, modificado por el artículo 1º del Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM. Por lo que consideramos necesario precisar que el demandante tiene derecho de solicitar en la vía procedimental correspondiente el pago de la penalidad, por haberse dado fin a su relación laboral sin que haya mediado alguna de las causales legales de extinción del contrato administrativo de servicios.

En consecuencia corresponde desestimar la demanda al no ser procedente la reposición del demandante en su puesto de trabajo por haber estado sujeto al régimen laboral que regula los contratos administrativos de servicios, por lo que no se han vulnerado los derechos constitucionales alegados.

14. De otro lado estimamos pertinente destacar que el hecho de que un trabajador continúe laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado en su último contrato administrativo de servicios constituye una falta administrativa que debe ser objeto de un procedimiento disciplinario a fin de que se determine las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

responsabilidades previstas en el artículo 7º del Decreto Legislativo N.º 1057, pues dicho hecho contraviene el procedimiento de contratación previsto en el artículo 3º del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos constitucionales alegados.
2. Declarar **NULO** el auto que concede el recurso de agravio constitucional interpuesto por el procurador público de la Municipalidad Distrital de San Borja, e **IMPROCEDENTE** dicho recurso.

Sres.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR QUIROZ

VOTO DIRIMIENTE DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Llamado por ley a dirimir la discordia surgida en autos, me adhiero al voto de los magistrados Urviola Hani y Vergara Gotelli, pues, conforme lo justifican, también considero que la demanda de amparo debe ser declarada **INFUNDADA**; de otro lado, también estimo que el recurso de agravio constitucional presentado por la parte demandada resulta improcedente, en consecuencia, el auto que lo concede es nulo.

Sr.

ÁLVAREZ MIRANDA

LO QUE CERTIFICO:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC

LIMA

JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Con el debido respeto por la opinión expresada por mis colegas, no concuerdo con ella, pues considero que la demanda de autos debe ser declarada **FUNDADA**. Los argumentos que respaldan mi posición son los siguientes:

1. Es importante destacar que lo expresado en el presente voto se circunscribe a la denominada “**regla jurisprudencial**” de **presunción de prórroga automática del contrato administrativo de servicios (CAS) vencido** aplicado a los casos de trabajadores que continúen laborando en la respectiva institución. Dicha regla, cabe precisar, no se encuentra normada en el Decreto Legislativo 1057 (que regula el régimen especial del CAS) y tampoco ha sido abordada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC (publicada el 15 de noviembre de 2010) que confirmó la constitucionalidad del referido decreto.
2. La posición que aquí expreso no se ve alterada por la reciente expedición de la **norma reglamentaria**, Decreto Supremo 065-2011-PCM, publicado el 27 de julio del 2011 en el diario oficial *El Peruano*, que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo 1057 y que introduce en su artículo 5 la presunción de la prórroga automática del CAS vencido.

Estimo que la citada modificatoria es inválida. *Primero*, porque, conforme lo exigen los párrafos a) y b) del inciso 24 del artículo 2 de la Norma Fundamental y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los derechos fundamentales sólo pueden limitarse, restringirse o intervenir por ley (Cfr. STC 02235-2004-AA/TC, Fundamentos Jurídicos 3, 4 y 6) y no por normas reglamentarias; y, más aun, dicha ley debe superar exigencias de proporcionalidad y razonabilidad. Y *segundo*, porque la modificatoria reglamentaria en mención no desarrolla ningún extremo del Decreto Legislativo 1057, sino que, por el contrario, excede sus alcances al establecer consecuencias jurídicas respecto de un estado de cosas (trabajadores con CAS vencidos) no regulado en dicho decreto. Es consabido que las normas reglamentarias tienen un alcance limitado por la ley, pues es ésta la que establece y orienta su marco de actuación. Un reglamento no puede reemplazar la voluntad de la ley. Si el órgano que ha *legislado* el CAS no ha evidenciado expresamente los supuestos de presunción de su prórroga automática en caso de vencimiento, entonces, el órgano reglamentario se encuentra impedido de expedir normas que establezcan tal presunción jurídica.

3. Aclarado lo anterior, sobre la cuestión de fondo, tenemos que, en el presente caso, el voto en mayoría declara infundada la demanda por considerar que, si bien en el periodo posterior al 31 de diciembre de 2009 el demandante laboró sin suscribir contrato, ello no implica que la relación encubierta se encuentre regulada por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC
LIMA
JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

régimen laboral de la actividad privada del Decreto Supremo 003-97-TR, porque antes de tal periodo la demandante había suscrito precisamente un CAS; por lo que, agrega, debe *sobrentenderse* que en la práctica éste se “prorrogó automáticamente”. Y siendo que el CAS se prorrogó automáticamente y que se extinguió sin una causa de extinción legal, correspondería percibir la indemnización prevista en el régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057.

4. Al respecto, considero que a efectos de dar respuesta a la pretensión planteada, deben examinarse dos puntos controvertidos. En primer lugar, si es constitucionalmente válida la regla jurisprudencial planteada por la mayoría sobre la presunción de “prórroga automática” de los CAS vencidos, en la hipótesis que los trabajadores continúen laborando y, con ello, la pertenencia al Decreto Legislativo 1057 (con todas sus limitaciones laborales); y en segundo lugar, de ser inaplicable la citada regla, cuál sería la protección al trabajador en el caso concreto y si corresponde o no la reposición por vulneración del derecho fundamental al trabajo.

1) Respecto de la regla jurisprudencial que establece la “presunción de prórroga automática”

5. Respecto a esta **primera cuestión**, considero que no existen razones que justifiquen el establecimiento y aplicación al presente caso de la denominada *presunción de “prórroga automática”* como medio de solución. En mi opinión, tal falta de justificación se fundamenta básicamente en tres argumentos: 1) por la ausencia de regulación en el Decreto Legislativo 1057; 2) por la interpretación extensiva de las limitaciones de derechos que ya contiene el Decreto Legislativo 1057; y 3) por la incompatibilidad de la “prórroga automática” con el régimen constitucional del trabajo.

1.1. Ausencia de regulación en el Decreto Legislativo 1057, CAS

6. En cuanto al punto 1.1, considero que la solución planteada por la mayoría no tiene cobertura legal y además carece de suficiente motivación. En primer lugar, porque el régimen laboral especial establecido en el Decreto Legislativo 1057 no regula expresamente, en ningún extremo (como he adelantado en el fundamento 2 *supra*), el supuesto de un trabajador que labora con un CAS vencido. En segundo lugar, porque tampoco se puede desprender una regulación implícita, toda vez que en ningún extremo del articulado del Decreto Legislativo 1057 existe alguna regla que permita u ordene a los “agentes de aplicación” tomar como verdadero o hecho cierto la *existencia tácita de un CAS* o, lo que es lo mismo, una “prórroga automática” del CAS. En *stricto sensu*, estimo que esta presunción de “prórroga automática” del CAS constituye, en la práctica, la creación *ex novo* de una regla jurisprudencial, la misma que, desde mi punto de vista, es innecesaria y, además,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC
LIMA
JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

se implementa (i) sin una evaluación preliminar de la constatación de la existencia de una laguna normativa y (ii) sin examinarse si el sistema jurídico ya ofrece o no alguna consecuencia jurídica, que resulte de aplicación, para esta tipología de supuestos.

Debe resaltarse que ante la existencia de vacíos normativos en las leyes, es el legislador ordinario el órgano competente para regular tal vacío, salvo, claro está, que otra norma jurídica del sub-sistema jurídico laboral, ya haya previsto una solución válida. Si el Tribunal Constitucional crea reglas jurisprudenciales (como la existencia de una presunción de prórroga automática del CAS), pese a la presencia de otras normas del sub-sistema laboral que ya regulan ese supuesto, genera innecesariamente *antinomias*, es decir, contradicciones respecto de un mismo supuesto de hecho.

En efecto, la precitada regla jurisprudencial de la “presunción de prórroga automática del CAS” genera una *estéril situación antinómica* con el artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR —aplicable al presente caso, dado que su régimen laboral es el de la actividad privada—, el mismo que establece que en las relaciones de trabajo se presume un contrato a plazo indeterminado. Así, prevé que “*En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado*” [resaltado agregado]. En ese sentido, cabe preguntarse ¿cuál sería la justificación de crear jurisprudencialmente una regla jurídica, aplicándola al caso concreto, y descartar el artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR, teniendo en cuenta que en ambos casos nos encontramos ante trabajadores que continuaron laborando sin suscribir contrato y fueron despedidos sin causa motivada? La respuesta es evidente. En los supuestos de vacíos legales, la jurisprudencia sólo puede generar soluciones interpretativas cuando de ninguna otra norma se desprenda la solución (discrecionalidad). En el caso del vacío normativo objeto de pronunciamiento (situación jurídico-laboral que tiene el trabajador que sigue trabajando en la respectiva institución pese al vencimiento del CAS), existe el artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR que resulta de aplicación, por lo que es claro que ésta es la norma que debe emplearse, no siendo adecuada ni pertinente la creación de la denominada regla jurisprudencial de “prórroga automática del CAS”.

1.2. Interpretación extensiva injustificada de las restricciones de derechos que ya contiene el Decreto Legislativo 1057, CAS

7. En cuanto al punto 1.2, considero que la posición de la mayoría extiende las limitaciones de los derechos laborales del Decreto Legislativo 1057 a un universo de casos no regulados por ella; pues, como he referido en los párrafos anteriores, el Decreto Legislativo 1057 no se coloca en la hipótesis y, menos aún, establecen cuál es la protección de los trabajadores que laboran con CAS vencidos. En este punto, debo de precisar que en anterior oportunidad (Cfr. Voto Singular de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC
LIMA
JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

STC 0010-2010-PI/TC), he señalado que el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 puede ser constitucionalmente legítimo si se interpreta como temporalmente “provisoria” y, por lo tanto, constituye una etapa de transición hacia un reconocimiento pleno de los derechos constitucionales laborales por parte del Estado, el mismo que en virtud del principio de progresividad de los derechos sociales, paulatinamente deberá implementar mejores condiciones jurídicas y fácticas de trabajo propio de la dimensión prestacional o positiva de los derechos fundamentales; por lo que, las limitaciones que esta etapa de transición establece en el Decreto Legislativo 1057 a los derechos constitucionales laborales (deficiente protección contra el despido arbitrario, temporalidad indefinida del contrato laboral, obstaculización a los derechos de sindicalización, huelga, etc.) se encuentran justificadas sólo en el contexto actual; pero, de ninguna manera significa que estas limitaciones también puedan ampliarse, mediante el razonamiento analógico, a casos no previstos por el legislador ordinario. Es necesario recordar que la Constitución en su artículo 139 inciso 9) establece el principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que restrinjan derechos fundamentales (Cfr. STC 02235-2004-PA/TC, Fundamento Jurídico 8), lo que implica que no se pueden extender las restricciones de derechos fundamentales desde aquellos supuestos regulados en la ley a aquellos supuestos no regulados en ella. Si se asume que los derechos fundamentales tienen una posición preferente en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico peruano, entonces, ante un vacío legislativo, no se pueden crear jurisprudencialmente iguales o mayores restricciones a tales derechos que las ya existentes.

Los órganos jurisdiccionales no pueden establecer mayores restricciones a los derechos fundamentales que aquellas ya establecidas en determinadas leyes. Ello se desprende del artículo 1 de la Constitución, conforme al cual “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, y del artículo 44 del mismo cuerpo normativo que establece que “garantizar la plena vigencia de los derechos” es uno de los deberes primordiales del Estado.

De este modo, no considero justificado que se extienda el régimen especial del Decreto Legislativo 1057, CAS –mediante una denominada regla jurisprudencial de prórroga automática del CAS–, a un trabajador que seguía trabajando pese a vencimiento del CAS–, cuando en realidad correspondía aplicar, sin mayor duda, el aludido artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR.

1.3. Incompatibilidad de la regla jurisprudencial de “prórroga automática” con el régimen constitucional del trabajo

8. En cuanto al punto 1.3., considero que la regla jurisprudencial de presunción de “prórroga automática del CAS vencido” no es compatible con nuestro régimen



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC
LIMA
JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

constitucional del trabajo, pues no protege los derechos del trabajador como parte débil de la relación laboral; por el contrario, se interpreta a favor del empleador y en contra del trabajador, lo que justamente la Constitución en sus artículos 1 y 26 busca equiparar en virtud de los principios protectores o de igualación compensatoria, por el cual, reconociéndose la existencia asimétrica de la relación laboral, se promueve por la vía constitucional y legal la búsqueda de un equilibrio entre los sujetos de la misma (*Cfr.* STC 0008-2005-PI/TC, fundamento 20, *in fine*); principios que no podrían ser satisfechos en la medida en que, desde la opinión de la mayoría, las consecuencias del incumplimiento de la normas laborales por parte del respectivo empleador (al permitir a una persona laborar sin contrato) lejos de favorecer al trabajador, lo pone en una situación de desventaja frente al empleador.

Si conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, el *principio de favorabilidad en materia laboral*, “hace referencia al deber de los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda, la fuente formal de derecho vigente más favorable al trabajador, o la interpretación de esas fuentes que les sea más favorable (*in dubio pro operario*)” (STC 00016-2008-PI/TC fundamento 11), y conforme se sostiene en doctrina laboral autorizada, el principio “*pro operario*” “se expresa diciendo que la norma jurídica aplicable a las relaciones de trabajo y de Seguridad Social, en caso de duda en cuanto a su sentido y alcance, debe ser interpretada de la forma que resulte más beneficiosa para el trabajador o beneficiario” [Alonso Olea, Manuel y otra. *Derecho del trabajo*. 19ª edición, Civitas, 2001, p.971], es absolutamente claro que la condición más favorable para el trabajador está representada por la aplicación del artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR y con ello la presunción de existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado.

Asimismo, en la posición mayoritaria, tampoco se favorece al trabajador –cuyo CAS venció y sigue trabajando– cuando se asume que la protección contra el despido arbitrario debe ser ventilada en otra vía diferente del amparo, vía en la que se podrá hacer efectivo el cobro de la indemnización regulada en el régimen del Decreto Legislativo 1057, protección que, desde mi óptica, no le corresponde justamente porque su contrato en ese régimen ya culminó y, por tanto, ya no pertenece a él.

Por otro lado, la regla de presunción de “prórroga automática” además genera otra situación de desigualdad, pero ya no entre empleador – trabajador, sino que entre trabajador – trabajador. La aludida regla distingue implícitamente en dos grupos la problemática de los trabajadores que laboran sin suscribir contrato (por supuesto, no sujetos al régimen laboral público, *cfr.* STC 0206-2005-PA/TC, fundamento 21). Un grupo de trabajadores sin antecedentes de un CAS y otro grupo con antecedentes de un CAS. A los primeros, el juez constitucional los repone en su puesto de trabajo por vulneración al derecho del trabajo por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC
LIMA
JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

presumirse un contrato laboral a plazo indeterminado, mientras que al segundo grupo se presume un contrato de trabajo temporal y los dirige (indirectamente) al juez ordinario para el cobro de una reparación económica. En ambos supuestos nos encontramos ante trabajadores que no son del régimen público y, a su vez, ambos continúan como trabajadores en la Administración Pública sin suscribir contrato. La regla jurisprudencial de la “prórroga automática”, no obstante, propone una protección menor para el segundo grupo sustentado únicamente en el pasado laboral, el cual considero no es una propiedad relevante y determinante para justificar una diferenciación con el primer grupo; siendo así, en mi concepto ello es incompatible con el artículo 26.1 de la Constitución que establece el principio laboral de igualdad de oportunidades sin discriminación tanto en el *acceso al empleo* como en el tratamiento durante el empleo, además de no observar el citado principio de favorabilidad en materia laboral.

9. En consecuencia, por las razones expuestas, estimo que la regla jurisprudencial de presunción de la “prórroga automática” de la posición en mayoría es incompatible en el presente caso con el artículo de la Constitución que establece como prioridad del Estado el deber de protección al trabajador contra el despido arbitrario, así como los artículos 1 y 26, que reconocen principios que deben regular la relación laboral (dignidad, de favorabilidad en materia laboral e igualdad), por lo que considero que no cabe aplicarla al presente caso.

2) *Respecto del nivel de protección al trabajador en el caso concreto y verificación sobre si corresponde o no la reposición por vulneración del derecho al trabajo*

10. Descartada entonces la regla jurisprudencial de la mayoría, estimo que la controversia que plantea el caso **no** se circunscribe a verificar lo que dice o quiso decir el Decreto Legislativo 1057 y su reglamento (como erróneamente creo se ha asumido), sino a verificar qué exige la Constitución y las normas laborales de desarrollo en el caso genérico de un trabajador que labore sin contrato en la Administración Pública y que es despedido arbitrariamente. Y en este nuevo enfoque, la interpretación que este Tribunal ha establecido es extensa. Por ello, respecto a la **segunda cuestión** sobre cuál sería la protección adecuada al trabajador y si corresponde o no su reposición, estimo que el caso de autos se encuentra subsumido en el ámbito de aplicación general de la presunción legal contenida en el artículo 4 del Decreto Supremo 003-97-TR, primer párrafo, que establece, como ya se ha mencionado, que en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado.
11. En ese sentido, con la planilla de pago correspondiente al mes de enero de 2010 (fojas 48 del cuadernillo del Tribunal) y la constancia de prestación de prestación de servicios de fecha 22 de enero de 2010 (fojas 6), se desprende que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04514-2011-PA/TC
LIMA
JUVENAL HITLER BELTOZAR
QUIROZ

demandante se ha desempeñado sin contrato de trabajo con posterioridad al 31 de diciembre de 2009 como obrero de áreas verdes; **consecuentemente**, al haber sido despedido sin expresarle causa alguna derivada de su conducta o capacidad laboral que justifique tal decisión, se ha producido un despido arbitrario, frente a lo cual corresponde estimar la demanda.

En ese sentido, por las consideraciones expuestas, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental al trabajo, nulo el despido y se **ORDENE** la reposición de la demandante en el cargo que venía desempeñando o en otro de similar nivel o categoría en el plazo de dos días, más el pago de costos.

Asimismo, **exhortar** a la emplazada, y a la Administración Pública en general, a ser más diligentes y celosos en cuanto al respeto de la normativa laboral vigente y no incumplir sus obligaciones como empleador de celebrar con debida oportunidad los respectivos contratos individuales de trabajo, sea a plazo indeterminado o sujeto a modalidad conforme establezca la ley pertinente, con la finalidad de no incurrir en vulneraciones constitucionales y responsabilidades laborales, administrativas o de otra índole, en lo tocante a prórrogas fácticas o interpretables, eventualmente, de no necesidad a la entidad o institución estatal.

Sr.

ETO CRUZ

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL