



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC
APURÍMAC
JUANA MORCCOLLA ANCCO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de diciembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, sin la intervención de la magistrada Ledesma Narváez por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública y con el voto singular del magistrado Blume Fortini que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Juana Morcolla Ancco contra la sentencia de fojas 312, de fecha 23 de diciembre de 2013, expedida por la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Andahuaylas y Chincheros de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de enero de 2012, la recurrente interpone demanda de amparo contra el alcalde de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas y la directora ejecutiva del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (MIMDES). Solicita, a efectos de que se deje sin efecto su despido, el cual considera arbitrario, y que, en consecuencia, se disponga su reposición laboral en el cargo que venía desempeñando como trabajadora social en atención a las víctimas de violencia familiar y sexual en el Centro Emergencia Mujer – Andahuaylas. Alega que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, a la protección contra el despido arbitrario y el principio de la primacía de la realidad. Refiere que inició labores el 5 de diciembre de 2005 suscribiendo contrato de locación de servicios, contrato de servicios no personales, y posteriormente contrato administrativo de servicios hasta el 31 de diciembre de 2011, pero que, sin embargo, continuó realizando labores hasta el 13 de enero de 2012, sin suscribir contrato alguno. Señala que al prestar servicios de forma permanente y subordinada, su relación laboral se ha convertido a una de plazo indeterminado, por lo que su despido llevado a cabo el 13 de enero de 2012, resulta arbitrario.

La procuradora pública de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas contesta la demanda. Señala que la actora laboró bajo el régimen de contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, éste último por tiempo determinado hasta el 31 de diciembre de 2011, por lo que la extinción del vínculo laboral con la demandante no es arbitraria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC
APURÍMAC
JUANA MORCCOLLA ANCCO

El alcalde de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas contesta la demanda alegando que la accionante fue contratada bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS), el cual no es complementario de alguno de los regímenes laborales público y privado, sino independiente.

La procuradora pública adjunta del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) se apersona al proceso y solicita la extromisión del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

El Juzgado Civil de Andahuaylas, con fecha 24 de enero de 2013, declaró infundada la extromisión de la directora ejecutiva del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES, petitionada por la procuradora pública del Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables (MIMP); y fundada la demanda, por considerar que al haberse acreditado que la actora continuó realizando labores después de vencer su último contrato CAS, se entiende que éste ha sido prorrogado de forma automática, más aún cuando no existió causal justa de despido derivada de su capacidad o conducta.

La Sala Superior revisora revocó la apelada y, reformándola, declaró infundada la demanda. Estima que los contratos administrativos de servicios son a plazo determinado, por lo que, aun cuando la trabajadora haya seguido trabajando después de su vencimiento, no es posible que su contrato CAS se convierta en uno de duración indeterminada, correspondiendo sólo el pago de una penalidad al momento de la resolución contractual.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. El objeto de la demanda es la reposición de la recurrente en el cargo que venía desempeñando dado que habría sido cesada arbitrariamente por el empleador, vulnerándose con ello sus derechos constitucionales al trabajo y a la protección contra el despido arbitrario.
2. Siendo así, conforme a los criterios de procedencia establecidos en reiterada jurisprudencia de este Tribunal, se considera que en el presente caso procede evaluar si la actora ha sido objeto de un despido arbitrario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC

APURÍMAC

JUANA MORCCOLLA ANCCO

Análisis del caso concreto

3. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las SSTC N.º 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la RTC N.º 00002-2010-PI/TC, este Tribunal ha establecido que el régimen de protección sustantivo-reparador contra el despido arbitrario previsto en el régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios guarda conformidad con el artículo 27.º de la Constitución. Consecuentemente, no corresponde analizar si con anterioridad a la suscripción del CAS, los servicios civiles o no personales que habría prestado la accionante se desnaturalizaron pues dicho periodo es independiente del CAS, lo que es constitucional.
4. Hecha la precisión que antecede, cabe señalar que, conforme se advierte del propio tenor de la demanda y de los contratos administrativos de servicios, obrantes de fojas 40 a 62, la demandante ha mantenido una relación laboral a plazo determinado que debió finalizar al vencer el plazo fijado en el último contrato, esto es, el 31 de diciembre de 2011. Sin embargo, la recurrente ha venido laborando después de la fecha de vencimiento del plazo del CAS, conforme se desprende de las hojas de registros de horas de contraprestación de servicios correspondientes a los días 1 al 13 de enero de 2012 (f. 4 a 8), es decir, laboró sin contrato.
5. Al respecto, este Tribunal considera que el CAS se prorroga en forma automática si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento de su plazo. Este hecho no genera que el contrato administrativo de servicios se convierta en un contrato de duración indeterminada, debido a que el artículo 5 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 5.2 del Decreto Supremo N.º 075-2008-PCM, que fue incorporado por el Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM.
6. Sobre la pretensión de reposición en el régimen del contrato administrativo de servicios, es pertinente precisar que, conforme al criterio establecido por este Tribunal Constitucional en la STC N.º 03818-2009-PA/TC "(...) 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 retributiva (indemnización)", motivo por el cual la demandante sólo tendría derecho a percibir la indemnización prevista en el Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC
APURÍMAC
JUANA MORCCOLLA ANCCO

Legislativo 1057 y sus normas reglamentarias, por el cese unilateral del que fue víctima.

7. Finalmente, este Tribunal considera que el hecho de que un trabajador continúe laborando después del vencimiento del plazo del CAS constituye una falta administrativa que debe ser objeto de proceso disciplinario a fin de que se determine las responsabilidades previstas en el artículo 7.º del Decreto Legislativo 1057, pues dicho hecho contraviene el procedimiento de contratación previsto en el artículo 3 del Decreto Supremo 075-2008-PCM. Por lo tanto, la extinción de la relación laboral de la actora no afecta derecho constitucional alguno, por lo que cabe desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la accionante.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC

APURIMAC

JUANA MORCCOLLA ANCCO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, OPINANDO QUE SE
DECLARE IMPROCEDENTE LA DEMANDA Y SE DISPONGA SU
RECONDUCCIÓN AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Con el debido respeto por mis ilustres colegas Magistrados, discrepo, muy respetuosamente, de la resolución de mayoría que declara infundada la demanda. Considero que en el presente caso debe declararse improcedente la demanda y disponerse su reconducción al proceso contencioso administrativo. Expongo mis razones a continuación:

1. El Tribunal Constitucional mediante las Sentencias 00002- 2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como la Resolución 00002-2010-PI/TC, declaró la constitucionalidad del régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios, pues consideró que guardaba conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política.
2. Con anterioridad, he estado de acuerdo con la respuesta que se ha venido otorgando a los diversos casos en los que los trabajadores CAS solicitaban la reposición laboral, invocando la desnaturalización de su relación laboral en aquellos supuestos en los que el vínculo laboral iniciaba con una contrato de locación de servicios y luego se transformaba en un contrato administrativo de servicios. Sin embargo, hoy, luego de la emisión de la Sentencia 5057-2013-PA/TC, denominado precedente Huatuco; de una detenida reflexión sobre los reclamos vinculados a la reposición laboral; y, del estudio pormenorizado de los alcances del régimen laboral CAS, he llegado a la conclusión que la regulación del contrato administrativo de servicios es constitucional siempre que en los hechos la relación laboral del trabajador únicamente se haya encontrado sujeto a este tipo de contratación estatal y para el desarrollo de funciones de carácter temporal; pues de existir desarrollo de actividades de naturaleza permanente con anterioridad a la suscripción del CAS, se evidenciaría la desnaturalización de las labores para las cuales fue contratado el trabajador.
3. La constitucionalidad del régimen especial de contratación administrativa de servicios plasmada en la Sentencia 00002-2010-PI/TC se sustenta entre otros fundamentos en que:

“(…) este sistema de contratación laboral es sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales –regulado por el artículo 1764 y siguientes del Código Civil–, siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribe es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC

APURIMAC

JUANA MORCCOLLA ANCCO

En efecto, el contrato de locación de servicios podía ser utilizado fraudulentamente, en razón de las labores que se pretendía realicen los comitentes –que podían ser de naturaleza permanente–, o por la duración de estos contratos –cuya extensión los desnaturalizaba–, sin que por ello se respetara el goce o acceso a ningún derecho constitucional de naturaleza laboral” (fundamentos 35 y 36).

4. Por ello, considero que de presentarse situaciones en las que claramente se demuestre que el desarrollo de la actividad laboral anterior a la suscripción de un contrato CAS era de naturaleza permanente y la prestación de servicios al suscribir un contrato CAS eran similares o iguales, no puede asumirse como constitucional ni legal, desconocer la desnaturalización de la relación laboral del trabajador aludiendo a un supuesto cambio de régimen laboral, pues ello nos llevaría a convalidar un uso fraudulento del contrato CAS, negando que las labores desarrolladas por el trabajador fueron de naturaleza permanente, avalando la disminución de los derechos laborales que le corresponden, lo que lesiona el derecho al trabajo, al convertir en ineficaz la garantía judicial para su defensa en sede interna y descartar el análisis conjunto de la situación laboral de los servidores sometidos a este tipo de contratación, como un supuesto válido de ser reclamado a través del proceso de amparo, vía procedimental idónea para la tutela de los derechos fundamentales, como el trabajo.
5. Cabe precisar también, que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo 1057, modificado por la Ley 29849, “[e]l Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio”, es decir, que el propio Estado reconoce normativamente que este tipo de contratación laboral, es solo una forma temporal de respuesta al caos de la contratación pública que hoy se encuentra en proceso de extinción, en la medida que de acuerdo con la Ley del Servicio Civil (Ley 30057), el Estado busca reorganizar el sistema laboral público a fin de equiparar los derechos laborales de todos los trabajadores que tiene a su cargo.
6. Es importante mencionar que el principio de efectividad progresiva previsto en el numeral 1) del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Como es de verse, el citado principio internacional reconoce a los Estados parte del Pacto, que existen dificultades presupuestarias que impiden garantizar la plena



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC

APURIMAC

JUANA MORCCOLLA ANCCO

efectividad de los derechos sociales; sin embargo, también exige de ellos el mayor esfuerzo para alcanzar su máxima eficacia y concreción.

7. En tal sentido, considero que los órganos encargados de administrar justicia constitucional, entre ellos el Tribunal Constitucional, deben coadyuvar con el Estado a fomentar la tutela de los derechos laborales de los trabajadores del sector público a través de su jurisprudencia, sin que ello implique disminuir ni rebajar su condición, pues en la actualidad el Poder Ejecutivo viene haciendo grandes esfuerzos para dar solución a la problemática laboral pública, lo que supone incluso, regular contrataciones laborales temporales que garanticen derechos mínimos a favor de los servidores públicos que se encuentren en esta particular situación laboral.
8. En razón de ello y de acuerdo con el precedente Baylón Flores (sentencia 00206-2005-PA/TC), considero que cuando las entidades públicas se encuentren adscritas al régimen laboral de la actividad privada, por norma expresa, el proceso de amparo será la vía idónea para el análisis de la relación contractual previa o posterior a la suscripción del CAS y el periodo laboral subsecuente bajo este régimen especial, a fin de determinar si existió o no desnaturalización del vínculo laboral del trabajador, y por consiguiente, si existió, o no, un uso fraudulento de este contrato especial, esto en virtud del principio de primacía de la realidad, siempre y cuando se presenten los medios de prueba necesarios que demuestren tal situación.
9. En el presente caso, del abundante material probatorio presentado en autos, se aprecia que la recurrente prestó servicios para la Municipalidad Provincial de Andahuaylas como trabajadora social en atención a las víctimas de violencia familiar sexual en el Centro Emergencia Mujer de dicha entidad desde el 5 de diciembre de 2005 al 13 de enero de 2012, a través de contrato de locación de servicios, contrato de servicios no personales y contratos administrativos de servicios. Asimismo, se evidencia que las labores de la accionante se desarrollaron de manera continua y cumpliendo las mismas funciones a lo largo de su periodo laboral. Aunado a ello, el material probatorio da cuenta que dicha relación contractual se encontraba desnaturalizada por haber prestado servicios personales, subordinados y remunerados.
10. Sin embargo, conforme se desprende de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la parte demandante se encuentra sujeta al régimen laboral de la actividad pública regulado por el Decreto Legislativo 276.
11. En tal sentido, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la Sentencia 0206-2005-PA/TC, es evidente que la pretensión demandada corresponde ser dilucidada en la jurisdicción contenciosa administrativa, pues esta es la vía idónea para ventilar las pretensiones relacionadas al régimen laboral público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01242-2014-PA/TC
APURIMAC
JUANA MORCCOLLA ANCCO


Sentido de mi voto

En tal sentido, y a fin de que la demandante no se vea perjudicada en el acceso a la vía procesal que le corresponde para la tramitación de su pretensión, dado que interpuso su demanda el 26 de enero de 2012, mi voto es porque se declare improcedente la demanda de amparo y se reconduzca hacia el proceso contencioso administrativo, a fin que se admita a trámite y, en su oportunidad, se emita el pronunciamiento respectivo.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:


JANET OTÁROLA/SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL