SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de junio de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrado Ledesma Narváez y Ramos Núñez, y el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, quien fue convocado ante la discordia suscitada por el voto del magistrado Blume Fortini, que se adjuntan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María del Carmen Picasso Maravoto de Velasco contra la resolución de fojas 368, de fecha 9 de mayo de 2013, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de febrero de 2010, la recurrente interpuso una demanda de amparo contra la Biblioteca Nacional del Perú, donde solicita que se ordene su reincorporación como administradora de la Academia de Natación de la entidad emplazada. Señala que laboró desde el 2 de marzo de 1998 hasta el 30 de junio de 2008, mediante contratos de servicios no personales; y desde el 1 de julio de 2008 hasta el 31 de enero de 2010, bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, fecha en que fue despedida arbitrariamente, sin tomar en consideración que había prestado servicios por más de doce años en forma ininterrumpida, realizando labores de naturaleza permanente, y que había superado con exceso el plazo establecido en el artículo 1 de la Ley 2401, por lo que solo podía ser despedida por alguna de las causas previstas en el capítulo V del Decreto Legislativo 276. Alega la violación de sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso, de defensa y a la adecuada protección contra el despido arbitrario.

Por su parte, el procurador público de la entidad emplazada, mediante escrito de fecha 24 de enero de 2011, contesta la demanda señalando que la recurrente fue contratada bajo el régimen de contratación administrativa de servicios por tiempo determinado y sin generar un vínculo laboral, conforme lo establece el Decreto Legislativo 1057. Por ello, su cese, acontecido el 31 de enero de 2010, obedeció al vencimiento del plazo de vigencia de su contrato, de conformidad con el literal h) del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

El Sétimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 20 de abril de 2012, declaró fundada la demanda por estimar que los contratos de locación de

servicios y los contratos administrativos de servicios suscritos por la accionante, en realidad, encubrieron una relación de naturaleza laboral y no civil, por lo que solo podía ser despedida por una causa justa derivada de su conducta o capacidad laboral.

La Sala revisora revocó la apelada y declaró infundada la demanda por considerar que la actora ha mantenido una relación laboral a plazo determinado, bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, regulado por el Decreto Legislativo 1057. Por este motivo, la relación contractual se extinguió válidamente cuando venció el plazo fijado por las partes contratantes, conforme a lo establecido en el literal h) del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM. Así, no corresponde analizar si, con anterioridad a la suscripción de dichos contratos los contratos de locación de servicios que habría suscrito la demandante fueron desnaturalizados, pues en el caso de haber ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un período independiente del inicio del contrato administrativo de servicios, que es constitucional, de acuerdo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional emitido en la Sentencia 00002-2010-PI/TC.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. La presente demanda tiene por objeto que se ordene la reincorporación de la demandante en el cargo que venía desempeñando, ya que habría sido objeto de un despido arbitrario. Alega la recurrente que, en los hechos, prestó servicios bajo una relación laboral a plazo indeterminado.

2. Conforme a la exposición de los hechos, se aprecia que en el presente caso se encuentra comprometido el derecho fundamental al trabajo en su manifestación a no ser despedido sin una causa justa; por ello, de acuerdo al artículo 37, inciso 10 del Código Procesal Constitucional, que dispone que el proceso de amparo procede en defensa del derecho al trabajo, este Tribunal examinará el fondo del asunto litigioso.

Análisis del caso concreto

3. Para resolver la controversia planteada, conviene recordar que en las Sentencias 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la Resolución 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 de la Constitución.

4. Por consiguiente, en el proceso de amparo no corresponde analizar si con anterioridad a la celebración de los contratos administrativos de servicios, los contratos de naturaleza civil que suscribió la demandante fueron desnaturalizados, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un periodo independiente del inicio del contrato administrativo de servicios, que es constitucional.

5. Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal afirma que con los contratos administrativos de servicios, obrantes de fojas 165 a 199, queda demostrado que la recurrente ha mantenido una relación laboral a plazo determinado, que culminó al vencer el plazo establecido en el último contrato administrativo de servicios celebrado entre las partes, esto es, el 31 de enero de 2010 (fojas 197). Por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo de duración del mencionado contrato, la extinción de la relación laboral de la demandante se produjo en forma automática, conforme lo señala el literal h) del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

Siendo ello así, se concluye que la extinción de la relación laboral de la demandante no afecta derecho constitucional alguno, por lo que no cabe estimar la demanda.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con el voto en mayoría de los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez, y el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, llamado a dirimir la discordia inicialmente suscitada por el voto singular del magistrado Blume Fortini, y con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración del derecho alegado.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

FLAVIO REÁTEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03551-2013-PA/TC
LIMA
MARÍA DEL CARMEN PICASSO
MARAVOTO DE VELASCO

VOTO DIRIMENTE DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me adhiero al sentido del voto suscrito por la mayoría, pues también considero que la demanda debe ser declarada infundada al no haberse acreditado la vulneración de los derechos invocados.

En efecto, y de conformidad con la jurisprudencia vigente del Tribunal Constitucional, la relación laboral concluyó al haberse cumplido el plazo de duración previsto en el último contrato administrativo de servicios, por lo que no se produjo un despido arbitrario.

Por otra parte, con respecto a la alegada desnaturalización de los contratos de locación de servicio suscritos antes de ingresar al régimen de la contratación administrativa de servicios, considero dicha pretensión correspondería ser discutida en la vía ordinaria correspondiente.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

FLAVIO REÁTEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03551-2013-PA/TC
LIMA
MARÍA DEL CARMEN PICASSO
MARAVOTO DE VELASCO

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 colegas magistrados, discrepo de la opinión contenida en el voto que han emitido en el presente proceso, donde se 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 un 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 de 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. Por consiguiente, de existir desarrollo de actividades de naturaleza permanente con anterioridad a la suscripción del CAS, se evidenciaría la desnaturalización de las labores para las que 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 lo siguiente:

> [...] 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.

> 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 de este tipo era similar o igual, 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 CAS, negando que las labores desarrolladas por el trabajador fueron de naturaleza permanente y 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, 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 lo siguiente:

> 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 se observa, el citado principio internacional reconoce a los Estados parte del Pacto que existen dificultades presupuestarias que impiden garantizar la plena 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, 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 Biblioteca Nacional del Perú como administradora de la piscina de dicha entidad desde el 1 de febrero de 1998 hasta el 31 de enero de 2010, a través de contratos 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 de que dicha relación contractual se encontraba desnaturalizada por haber prestado servicios personales, subordinados y remunerados.

10. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 108 del derogado Decreto Supremo 015-93-ED (Reglamento de Organización y Funciones de la Biblioteca Nacional del Perú) y el vigente artículo 93 del Decreto Supremo 024-2002-ED (Reglamento de Organización y Funciones de la Biblioteca Nacional del Perú), el personal de la entidad emplazada se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad pública regulado por el Decreto Legislativo 276.

11. En tal sentido, y teniendo en cuenta los criterios establecidos en la Sentencia 206-2005-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.

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 25 de febrero de 2010, 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:

FLAVIO REATEGUI APAZA
Secretario de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL