



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno.Sentencia 859/2020

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS  
RAMOS

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 6 de noviembre de 2020, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia que declara **INFUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 02159-2019-PA/TC.

El magistrado Sardón de Taboada emitió un voto singular declarando improcedente la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada, que se agrega.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Roger Hilario Dueñas Ramos contra la sentencia de fojas 245, de fecha 24 de abril de 2019, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno, que declaró infundada la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de junio de 2014, el recurrente interpone una demanda de amparo contra el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), pidiendo que se determine que existió fraude en el procedimiento administrativo del cual fue objeto; y que, en consecuencia, se disponga su reposición laboral, así como el pago retroactivo de sus derechos laborales negados.

El actor manifiesta que su empleador le comunicó, mediante el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014, la decisión de extinguir la relación laboral basado en actos que constituían falta grave y leve, tipificadas en el literal “c” del artículo 35 del Reglamento Interno de Trabajo de CAS. Refiere que dicho oficio dispuso imponerle la sanción de resolución contractual violando de ese modo el principio de legalidad y contrariando las sanciones determinadas por el Decreto Legislativo 1057 y su reglamento. Aunado a ello, alega que su empleadora creó una prueba fraudulenta consistente en afirmar que el actor había incurrido en actos de violencia física; pues, según el acta de intervención policial, el actor es quien fue víctima de agresión física. Señala que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso.

El procurador público de la entidad demandada dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía administrativa. Contestó la demanda alegando que, con fecha 22 de noviembre de 2013, el actor tuvo un altercado con otro trabajador en la Oficina Zonal de Puno, en el cual hubo agresiones verbales y físicas, por lo que la entidad le comunicó sobre el inicio del procedimiento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

administrativo disciplinario, mediante el Oficio 524-2013- COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 26 de noviembre de 2013, y le otorgó plazo para emitir sus descargos, de acuerdo con el artículo 40 del Reglamento Interno de Trabajo CAS (RITCAS). Agrega que con fecha 9 de diciembre de 2013, el actor presentó sus descargos mediante el Informe 083-2013-COFOPRI/OZ-PUNO/RHDR-AL, y que luego del correspondiente análisis, la entidad le comunicó la culminación del procedimiento disciplinario, mediante el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014, en el cual concluyó que el actor incurrió en falta grave tipificada en el literal “c” del artículo 35 del RITCAS. Por ello, se le impuso la sanción de resolución contractual. En ese sentido, refiere que el actor no fue despedido fraudulentamente.

El Primer Juzgado Mixto, con fecha 23 de setiembre de 2014, declaró infundadas las excepciones propuestas y, en fecha 19 de octubre de 2018, declaró infundada la demanda, pues consideró que las faltas imputadas al demandante, mediante el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014, constituían hechos existentes, tipificados como faltas, y que se ha respetado el principio de legalidad. Por otro lado, alega que no se ha acreditado la existencia de ánimo perverso por parte de la empleada, por lo que no se ha configurado un despido fraudulento.

A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada por considerar que en el régimen CAS la ley no establece la reposición en caso de despido, sino únicamente el pago de una indemnización, la que debió ser reclamada por el demandante en la vía ordinaria, cuestionando la supuesta infracción al principio de legalidad.

## FUNDAMENTOS

### Petitorio de la demanda

1. El actor solicita que se determine el fraude existente en el procedimiento administrativo del cual fue objeto y que, en consecuencia, se disponga su reposición laboral, así como el pago retroactivo de sus derechos laborales negados.

### Procedencia de la demanda

2. La presente demanda tiene como objeto que se ordene la reposición del demandante en el cargo que venía desempeñando. Asimismo, se solicita el pago retroactivo de sus derechos laborales negados.
3. Sobre el particular, debe recordarse que el régimen del contrato administrativo de servicios es un régimen laboral especial, conforme a lo resuelto por el Tribunal



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

Constitucional en la Sentencia 00002-2010-PI/TC. Por ello, teniendo en cuenta la línea jurisprudencial de este Tribunal, el amparo es la vía idónea, eficaz y satisfactoria para dilucidar el despido arbitrario alegado por el demandante.

### **Análisis de la controversia**

#### **Argumentos de la parte demandante**

4. El actor manifiesta que, mediante el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014, su empleadora dispuso sancionarlo con la resolución contractual alegando que incurrió en falta grave y leve, tipificadas en el literal “c” del artículo 35 del Reglamento Interno de Trabajo de CAS. Refiere que dicho oficio vulneró el principio de legalidad y es contrario a las sanciones previstas en el Decreto Legislativo 1057 y su reglamento. Alega que su empleadora creó prueba fraudulenta consistente en afirmar que él incurrió en actos de violencia física; pues, según el acta de intervención policial, el actor fue víctima de agresión física. Señala que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso.

#### **Argumentos de la parte demandada**

5. El procurador público de la entidad demandada alega que el actor tuvo un altercado con otro trabajador en la Oficina Zonal de Puno, en el cual hubo agresiones verbales y físicas. Por ello, mediante Oficio 524-2013- COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 26 de noviembre de 2013, comunicó al actor el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y le otorgó plazo para emitir descargos, de acuerdo con el artículo 40 del Reglamento Interno de Trabajo de CAS (RITCAS). Aduce que, el 9 de diciembre de 2013, el actor presentó sus descargos mediante el Informe 083-2013-COFOPRI/OZ-PUNO/RHDR-AL; y que, luego del respectivo análisis, la entidad le comunicó la culminación del procedimiento disciplinario, mediante el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014. Agrega que en dicho oficio se concluyó que el actor incurrió en falta grave tipificada en el literal “c” del artículo 35 del RITCAS. Por ello, se dispuso la sanción de resolución contractual. En ese sentido, refiere que el actor no fue despedido fraudulentamente.

### **Consideraciones del Tribunal Constitucional**

6. El artículo 22 de la Constitución establece que “el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y medio de realización de la persona”. Asimismo, el artículo 27 de la carta magna señala que “la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

7. De conformidad con las sentencias emitidas en los Expedientes 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la Resolución 00002-2010-PI/TC, el régimen de protección sustantivo-reparador contra el despido arbitrario, previsto en el régimen laboral especial de contratación administrativa de servicios (CAS), guarda conformidad con el artículo 27 de la Constitución.

8. Por otro lado, cabe precisar que, según la opinión vertida en el Informe Legal 110-2012-SERVIR/GG-OAJ, de fecha 8 de febrero de 2012 ([http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal\\_0110-2012-SERVIR-OAJ.pdf](http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_0110-2012-SERVIR-OAJ.pdf)):

en tanto no se dicten las normas de alcance general que prevean el procedimiento y las sanciones aplicables a los trabajadores CAS, las entidades públicas -para sancionar a estos trabajadores- podrían seguir el procedimiento y las medidas disciplinarias que hubieran previsto para el resto de sus trabajadores (los que pertenezcan a otros regímenes laborales) o establecer un procedimiento y medidas disciplinarias aplicables únicamente a ellos.

9. En el caso de autos, de las boletas de pago correspondientes a los meses de marzo de 2013 a febrero de 2014 (folios 19 a 24), la adenda al CAS (folio 25), el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH (de fecha 18 de febrero de 2014, folio 11) y el Memorando 140-2013-COFOPRI/OZ/PUN (de fecha 14 de marzo de 2013, folio 137), se observa que el demandante se desempeñó como abogado de litigios de la Oficina Zonal de Puno, manteniendo una relación laboral a plazo determinado con la emplazada según los alcances del régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057.

10. Asimismo, de los Oficios 524-2013-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 26 de noviembre de 2013 (folio 1), y 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014 (folio 3), se aprecia que el demandante fue cesado al haber incurrido en la siguiente conducta:

- Con fecha 22 de noviembre de 2013, producto de una discusión con el señor Javier Arturo Salas Gómez (también trabajador de la entidad demandada), se enfrascaron en una gresca en la que hubo agresiones físicas y verbales de ambas partes. El referido hecho se llevó a cabo frente a usuarios de la demandada y fue objeto de noticia en medios periodísticos de la región.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

11. Sobre la conducta que se le imputa al actor, el artículo 35 del Reglamento Interno que regula los derechos y obligaciones de los trabajadores contratados según el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) establece que constituyen faltas graves:

[...] c) Los actos de violencia, grave indisciplina, injuria y faltamiento de palabra verbal o escrita en agravio de su Jefe Inmediato, sus compañeros de labores o de terceros, sea que se cometan dentro del Centro de Labores o fuera de él, cuando los hechos se deriven directamente de la relación laboral.

Asimismo, se le imputa haber incurrido en falta leve regulada en el inciso “i” del artículo 8 del referido reglamento. Dicho dispositivo señala que “no será permitido un lenguaje disonante a las circunstancias, ni las discusiones o riñas dentro del Centro de Labores, [...], así como cualquier acto que pueda generar mala imagen frente a los trabajadores y usuarios que concurren a los locales de COFOPRI”.

12. Al respecto, el demandante, en sus descargos efectuados en el Informe 083-2013-COFOPRI/OZ-PUNO/RHDR-AL, de fecha 9 de diciembre de 2013 (folio 62), manifiesta lo siguiente:

He faltado al reglamento interno de la institución, pido perdón, disculpas a toda la institución, compañeros de trabajo de COFOPRI, señores YO SOY proba, que aquel actuar es el producto de una acción lógica ante una indisposición de mi compañero de trabajo abogado Arturo Salas Gómez [sic].

13. Asimismo, se tienen en cuenta los documentos señalados en el Oficio 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014 (folio 3), y, en la Resolución 02029-2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala, de fecha 18 de noviembre de 2015 (obtenida de la consulta efectuada al estado del Expediente 2222-2014-SERVIR/TSC<sup>1</sup>): (i) la declaración jurada de fecha 22 de noviembre de 2013, correspondiente al usuario Julio Paredes Chipana, testigo presencial de los hechos; (ii) Certificado Médico Legal 008818-L, de fecha 22 de noviembre de 2013, de don Javier Arturo Salas Gómez, el cual evidencia lesiones; y (iii) del Acta de intervención policial, se colige que efectivamente la pelea entre el demandante y otro trabajador de la entidad demandada se llevó a cabo en el centro de labores, frente a usuarios, y existieron actos mutuos de violencia física y verbal.

Así también, a folios 131 a 137, obra el acta de audiencia del proceso penal por faltas correspondiente al Expediente 00035-2014-0-2101-JP-PE-02, en el cual tanto

<sup>1</sup> <<https://app.servir.gob.pe/clee-tsc/faces/inicio/detalle.xhtml>>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

el demandante como don Javier Arturo Salas Gómez actúan en calidad de imputados y agraviados respecto a los hechos acaecidos el 22 de noviembre de 2013.

14. El actor alega en su demanda (folio 28) que la entidad demandada ha creado prueba fraudulenta “consistente en afirmar que [...] incurri[ó] en actos de violencia física [...] cuando [su] persona es la que ha sido víctima de agresión física”. Sin embargo, de los medios probatorios vertidos por ambas partes, se aprecia claramente que el demandante sí incurrió en la conducta que la entidad demandada le imputó, por lo que era pasible de una sanción. En este sentido, siendo que la falta cometida constituye una falta grave, el despido del actor se encuentra plenamente justificado.
15. Por otro lado, en vista de que se siguió un adecuado procedimiento disciplinario, en el cual se permitió que el actor efectúe sus descargos dentro de un plazo razonable (como se advierte de fojas 2 y 59) respecto a la imputación que está claramente consignada en los Oficios 524-2013-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 26 de noviembre de 2013, y 046-2014-COFOPRI/OA-URRHH, de fecha 18 de febrero de 2014, no se evidencia vulneración al debido proceso.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

**SS.**

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**FERRERO COSTA**  
**MIRANDA CANALES**  
**BLUME FORTINI**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

<b>PONENTE LEDESMA NARVÁEZ</b>
--------------------------------





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye la reposición. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo arbitrario, englobó tanto al despido nulo como al injustificado de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, arbitrario es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.

Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó arbitrario solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó injustificado.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido nulo no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02159-2019-PA/TC  
PUNO  
ROGER HILARIO DUEÑAS RAMOS

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convencía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término "estabilidad laboral", con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido más de veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

Tampoco cambia las cosas el pretender justificar el cumplimiento de deberes estatales establecidos en el artículo 23 de la Constitución con interpretaciones de esta naturaleza. En la perspectiva constitucional, el Estado debe fomentar el empleo productivo.

Esta obligación no se suprime en una emergencia sanitaria. Las medidas para hacerle frente a una emergencia sanitaria deben ser idóneas, razonables y proporcionales. No puede suprimirse el derecho al trabajo de las personas si no es estrictamente necesario hacerlo.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse IMPROCEDENTE respecto de todos los extrabajadores, en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**