

La validez del cese de labores en el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios

Roberto VÍLCHEZ SÁNCHEZ*

El autor analiza la STC Exp. N° 02244-2014-PA/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional se pronunció sobre un amparo destinado a que se disponga la continuidad laboral en el puesto de jefe zonal del demandante, sustentándose en la vulneración de sus derechos al trabajo, a la no discriminación por discapacidad física y el derecho a la motivación de los actos administrativos. De tal manera, el autor aborda el marco general del régimen especial de contratación administrativa, con especial énfasis en la temporalidad y extinción de la contratación y en un segundo momento, la naturaleza de proceso de amparo, para así determinar si efectivamente el empleador vulneró los derechos constitucionales del demandante en el caso en concreto.

RESUMEN

► PALABRAS CLAVE

Cese laboral / Contrato administrativo de servicios / Temporalidad / Persona con discapacidad / Etapa probatoria

Recibido : 01/10/2019

Aprobado : 08/10/2019

INTRODUCCIÓN

Recientemente el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) emitió una sentencia con relación al Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, a raíz de una demanda de amparo presentada por un

trabajador que solicitó al TC que se disponga la continuidad laboral por haberse vulnerado el derecho al trabajo, a la no discriminación por condición social –persona con discapacidad– a la igualdad de oportunidades y el derecho a la motivación de los actos administrativos.

Para ello, estructuraremos nuestros argumentos de la siguiente manera; el presente artículo abordará como primer punto el marco general del Régimen Especial de Contratación Administrativa, con especial énfasis en la temporalidad y extinción de la contratación y como segundo punto se analizará la naturaleza de proceso de amparo, para así

* Abogado asociado del área laboral del Estudio Benites, Vargas & Ugaz.

posteriormente determinar si efectivamente el empleador ha vulnerado sus derechos constitucionales.

Como último punto, considerando lo resuelto por el TC en las siguientes líneas abordaremos críticamente la sentencia materia de análisis del presente artículo.

I. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

El contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que tiene como objeto garantizar los principios de mérito y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la Administración Pública.

La definición del contrato administrativo de servicios se encuentra consagrada en el artículo 3 de la referida norma y en el artículo 1 de las Disposiciones Generales de su Reglamento. El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1057 establece lo siguiente:

“El Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales. El Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo N° 1057 tiene carácter transitorio”.

Asimismo, como ya lo ha expresado el TC en la sentencia recaída en expediente N° 002-2010-AI/TC, la contratación administrativa se aparta del régimen general de contratación contenido en la legislación civil, de modo que nos remite a un régimen especial, vinculado a la particular posición que tiene la Administración Pública en nuestro ordenamiento jurídico. Cabe resaltar que constituye más

que una contratación administrativa, sino un contrato de índole laboral.

Esta característica se sustenta en el reconocimiento de derechos constitucionales de índole laboral dentro del régimen como son la jornada máxima y los descansos semanales y anuales. En doctrina (Acevedo Mercado, 2011, p. 223) se ha reconocido que además de dicho sustento, se advierte en la contratación administrativa de servicios (CAS) los tres elementos característicos de la relación laboral: remuneración, subordinación y prestación personal de servicios.

De esta manera, la relación laboral se constituye por la presencia conjunta de los siguientes tres elementos (Neves Mujica, 2009, pp. 33-34):

- **Prestación personal de servicio:** Se refiere a que la misma debe ser personalísima –*intuitu personae*–, de modo tal que, su ejecución no pueda ser delegada a terceras personas. Los servicios que presta el trabajador son directos y concretos, no cabiendo la posibilidad de efectuar delegaciones o ayuda de terceros –salvo el caso del trabajo familiar–.
- **Remuneración:** Es la retribución otorgada en el contrato de trabajo. Nuestro ordenamiento laboral considera como tal íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, siempre que sea de su libre disposición.
- **Subordinación:** Es un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor de trabajo, en virtud del cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla. Sujeción, de un lado, y dirección, del otro, son los dos aspectos centrales de concepto.

En este último contrato se aprecia, al igual que en el contrato de trabajo, la existencia de una retribución y una prestación de servicios, mas no subordinación.

Es como consecuencia de la configuración de estos tres elementos que se generan los derechos constitucionales de índole laboral, que constituyen la consecuencia jurídica y no viceversa.

Ahora bien, debe recordarse que en la mencionada sentencia del TC también se precisó que el Régimen CAS no es un régimen laboral complementario de aquellos regulados mediante Decretos Legislativos N° 276 y N° 728, sino uno de naturaleza independiente.

Es importante recalcar que la constitucionalidad del CAS ha sido declarada por el TC en la STC Exp. N° 02-2010-PI/TC y confirmada mediante la STC Exp. N° 014-2012-PI/TC. Asimismo, debemos recordar que el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen CAS, fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, publicado el 27 de julio de 2011.

1. La temporalidad de los contratos administrativos de servicios

Es importante tener en cuenta las particularidades propias del CAS; en específico, la temporalidad, la cual se encuentra recogida expresamente en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057, de los cuales quedan establecidos de la siguiente manera:

- i. El contrato administrativo de servicios es de plazo determinado.
- ii. La duración del contrato no puede ser mayor al periodo que corresponde al año fiscal respectivo dentro del cual se efectúa la contratación.
- iii. El contrato puede ser prorrogado o renovado cuantas veces considere la entidad

“El TC considera que son inconstitucionales los despidos en los que no se expresa una causa, no se siga el procedimiento legal y en los que se imputa al trabajador una falta abiertamente falsa o simulada.”

contratante en función de sus necesidades. Cada prórroga o renovación no puede exceder del año fiscal y debe formalizarse por escrito antes del vencimiento del plazo del contrato o de la prórroga o renovación anterior.

Entonces, nos encontramos ante una modalidad contractual sujeta al plazo máximo de un (1) año,

a diferencia de los supuestos previstos en las normas generales de contrataciones y adquisiciones del Estado. Para tal efecto, la entidad contratante informa al trabajador sobre la no prórroga o la no renovación, con una anticipación previa al vencimiento del contrato.

En el caso que un trabajador continúe laborando después del vencimiento del contrato, sin que se haya formalizado la prórroga o renovación, el plazo de dicho contrato se entiende automáticamente ampliado por el mismo plazo del contrato o prórroga que esté por vencer.

Sobre ello, en el marco jurisprudencial, el TC a través del Exp. N° 03505-2010-PA/TC, señala que:

“(…) [Este] Tribunal considera que el CAS 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 al artículo 5 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM prescribe que la duración del contrato no puede ser mayor al periodo que corresponda al año fiscal respectivo dentro del cual se efectúa la contratación”.

2. Sobre la extinción de los contratos administrativos de servicios

En nuestro ordenamiento, los trabajadores tienen derecho a conservar su empleo salvo que exista una causa prevista en la ley que habilite al empleador a cesarlos en su puesto de trabajo¹.

Entonces, si el cese de labores no se encuentra motivada en una causa contemplada en ley y debidamente comprobada, se configura un despido, el cual es un acto jurídico por el cual el empleador decide unilateralmente resolver el vínculo laboral del trabajador.

Así, el TC considera que son inconstitucionales los despidos en los que no se expresa una causa, los despidos en los que no se siga el procedimiento legal y los despidos en los que se imputa al trabajador una falta abiertamente falsa o simulada. Según el TC, en todos esos casos, el trabajador tiene derecho a ser repuesto en su empleo, toda vez que los despidos, precisamente por ser inconstitucionales, no producen ningún efecto jurídico o a solicitar la indemnización por despido.

En ese orden de ideas, las causas válidas de la extinción de los contratos CAS están previstas en el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1057:

“Artículo 13.- Supuestos de extinción del contrato administrativo de servicios.

- a) Fallecimiento del contratado.
- b) Extinción de la entidad contratante.
- c) Decisión unilateral del contratado. En este caso, el contratado debe comunicar por escrito su decisión a la

entidad contratante con una anticipación de 30 días naturales previos al cese. Este plazo puede ser exonerado por la autoridad competente de la entidad por propia iniciativa o a pedido del contratado. En este último caso, el pedido de exoneración se entenderá aceptado si no es rechazado por escrito dentro del tercer día natural de presentado.

- d) Mutuo acuerdo entre el contratado y la entidad contratante.
- e) Invalidez absoluta permanente sobreviniente del contratado.
- f) Decisión unilateral de la entidad contratante, sustentada en el incumplimiento injustificado de las obligaciones derivadas del contrato o de las obligaciones normativas aplicables al servicio, función o cargo; o en la deficiencia en el cumplimiento de las tareas encomendadas.
- g) Inhabilitación administrativa, judicial o política por más de tres meses.
- h) Vencimiento del plazo del contrato”.

Cabe añadir que 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 la indemnización prevista en el numeral 13.3² del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM que modifica el decreto supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

1 Artículo 27 de la Constitución Política del Perú

2 13.3 Cuando el contrato administrativo de servicios sea resuelto por la entidad contratante, unilateralmente y sin mediar incumplimiento del contratado, se aplicará el pago de una penalidad, al momento de la resolución contractual, equivalente a las contraprestaciones dejadas de percibir, hasta un importe máximo equivalente a dos (2) meses.

II. NATURALEZA DEL PROCESO DE AMPARO

El análisis de la sentencia amerita presentar la razón de ser de un proceso de amparo, para ello es menester citar el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, en el cual se estableció que:

Artículo 1.- Finalidad de los Procesos

Los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. (...).

En la misma línea, el TC, mediante la STC Exp. N° 410-2002-AA/TC precisó respecto a la finalidad eminentemente restitutoria del Proceso de Amparo, en los siguientes términos:

“(...) El amparo, y con él todos los procesos constitucionales de la libertad, como expresa el artículo 1 de la Ley N° 23506, solo tiene por finalidad restablecer el ejercicio de un derecho constitucional, esto es, tiene una finalidad eminentemente restitutoria. Lo que significa que, teniendo el recurrente la calidad de titular del derecho constitucional, el amparo se dirige básicamente a analizar si el acto reclamado es o no lesivo de aquel atributo subjetivo reconocido por la Norma Suprema del Estado.

En efecto, a través de estos procesos no se puede solicitar la declaración de un derecho o, quizá, que se constituya uno (...).”

De acuerdo a la doctrina, Abad (2004) señala: “(...) la restitución de las cosas, personas o derechos al estado, lugar o condición en que se encontraban antes del hecho (...). Se tiende, pues, a restaurar al perjudicado en

su estatus anterior al acto lesivo, operación posible en algunos casos, pero imposible en otros” (p. 679).

Conforme a lo expuesto, el efecto del proceso de amparo es restitutorio mas no resarcitorio, es decir, tiene como objeto reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional.

1. Aplicación del precedente vinculante contenido en la STC Exp. N° 206-2005-PA/TC (Baylón Flores)

Adicionalmente a lo mencionado anteriormente, la sentencia N° 206-2005-PA/TC establece como precedente vinculante las reglas procesales de aplicación a las demandas de amparo en materia laboral, siendo ello así determina que:

“24. (...) conforme al artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional, *las demandas de amparo que soliciten la reposición de los despidos producidos bajo el régimen de la legislación laboral pública y de las materias mencionadas en el párrafo precedente deberán ser declaradas improcedentes, puesto que la vía igualmente satisfactoria para ventilar este tipo de pretensiones es la contencioso administrativa.*

25. El Tribunal Constitucional estima que, de no hacerse así, el proceso de amparo terminará sustituyendo a los procesos judiciales ordinarios como el laboral y el contencioso administrativo, con su consiguiente ineficacia, desnaturalizando así su esencia, caracterizada por su carácter urgente, extraordinario, residual y sumario” (Énfasis nuestro).

De la cita antes expuesta, se desprende que la vía adecuada para resolver las pretensiones individuales por conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública es el proceso contencioso-administrativo y no mediante el presente proceso constitucional.

III. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: PRONUNCIAMIENTO DE LA SEN- TENCIA CONTENIDA EN EL EXP. N° 02244-2014-PA/TC Y NUESTROS COMENTARIOS

El demandante, vía el proceso de amparo, alegó la vulneración de su derecho al trabajo, a la no discriminación, a la igualdad de oportunidades y el derecho a la motivación de los actos administrativos. De los hechos del caso, se desprende que el recurrente laboró bajo la modalidad de los contratos administrativos de servicios. Asimismo, añade que se le debería aplicar excepcionalmente los ajustes razonables establecidos para las personas con discapacidad.

Sobre ello, la parte demandada indicó que se extinguió el contrato administrativo de servicios por vencimiento del plazo del contrato. Conforme a ello, posteriormente, se realizó la convocatoria a concurso CAS para cubrir la plaza que venía ocupando el demandante.

Al resolver el TC, hace referencia al Exp. N° 3818-2009-PA/TC, en la cual se señala las precisiones en torno al plazo de duración de los contratos CAS. Entonces, se indica que en un proceso de amparo no se puede aplicar la eficacia restitutoria porque desnaturaría la esencia del contrato administrativo de servicio que se caracteriza por ser a plazo determinado.

Siendo ello así, concluye que los contratos administrativos del demandante se suscribieron a plazo determinado, conforme lo ha alegado la parte demandada y que culminaron las labores de forma automática por vencimiento de contrato administrativo, conforme se establece el literal h) del artículo 13 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM. Por

tales consideraciones se declaró infundada la demanda de amparo.

Del análisis presentado por el TC, compartimos que efectivamente el CAS ostenta una especial particularidad, que es de naturaleza temporal sin que exceda el plazo de un (1) año fiscal. Con relación a ello, añadimos que la conclusión del vínculo laboral se encuentra sustentada en el Decreto Legislativo N° 1057, precisamente en el literal h) del artículo 13 que prevé la causal de extinción del contrato administrativo de servicios por vencimiento del plazo, lo que ha sucedido en el presente caso.

En adición a ello, se debe hacer énfasis al precedente vinculante contenido en la STC N° 206-2005-PA/TC, ya que el demandante se encuentra inmerso dentro de un CAS, con lo cual los efectos del precedente le son aplicables.

En referencia a ello, el precedente vinculante estableció como criterios jurisprudenciales para la aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, referidos a las vías igualmente satisfactorias para la protección del derecho constitucional al trabajo y derechos conexos. Ello quiere decir que la vía adecuada para resolver las pretensiones individuales por conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública es el proceso contencioso-administrativo, por lo que las impugnaciones corresponden ser analizadas bajo el proceso contencioso-administrativo y no mediante el proceso constitucional, como es el proceso de amparo.

De lo señalado concluimos que la causa del cese guarda relación jurídica con la existencia de una relación jurídica contractual

En el presente caso, la causa del cese laboral guarda relación jurídica con la existencia de una relación jurídica contractual que se sustenta en un régimen especial supeditado al vencimiento del contrato.

que se sustenta en un régimen especial supeditado al vencimiento del contrato, lo cual ha sucedido en el caso en concreto, con ello no se ha acreditado una vulneración al derecho al trabajo o se haya cometido un acto de discriminación por condición social –persona con discapacidad– sino que el cese se encuentra justificado como una causa justa de la extinción del contrato CAS, de acuerdo a lo previsto en el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1057.

Además, la ausencia de una etapa probatoria inherente al proceso de amparo impide que se pueda ventilar por tal vía una controversia que en la medida de lo posible exige un mayor análisis, en la cual sería necesario que se verifique si efectivamente se ha producido un acto de discriminación para vulnerar el derecho al trabajo, para así obtener una mejor solución a la controversia. En adición, el demandante ostentaría la carga de la prueba de sus afirmaciones, así si pretende que se deje sin efecto el cese de sus labores por actos de discriminación, ello debió ser sustentado mediante pruebas en un proceso ordinario.

Sin perjuicio, a lo resuelto por los magistrados del TC, es inevitablemente pronunciarnos sobre el voto singular del magistrado Ramos Núñez quien indicó que el contrato de trabajo del demandante debió ser renovado porque la entidad demandada no ha cumplió con la cuota mínima de contratación de personas con discapacidad que exige la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, con lo que se estaría efectuando un acto discriminatorio a una persona con discapacidad y mucho menos se acreditó que

“**La demanda de amparo interpuesta por el demandante requería de ser discutida en una vía idónea para la actuación de pruebas y acorde a la especialidad laboral para analizar la supuesta existencia de los elementos de un supuesto despido con base en actos de discriminación a una persona con discapacidad.**”

se hubiera contratado a alguna persona en la misma situación similar para que reemplace al demandante.

Por tales consideraciones, señalamos que el pronunciamiento del magistrado gira en torno a hechos que ameritan ser analizados en un proceso contencioso-administrativo, ya que es menester remitirnos a medios probatorios que se utilizarán para verificar la existencia de afectaciones de derechos laborales, lo

cual no es factible que suceda en un proceso de amparo donde no existe etapa probatoria.

Por tanto, se debe tener en cuenta que ya el TC en innumerable jurisprudencia ha indicado que: “(...) cuando haya controversia o duda sobre los hechos, corresponderá a la vía ordinaria laboral determinar la veracidad o falsedad de ellos. (...)” (STC Exp. N° 0206-2005-PA/TC, f. j. 8).

Entonces, la teoría del caso planteado por el demandante en el proceso de amparo –no susceptible de ser conocido en la vía constitucional, sino en la vía contencioso-administrativa por requerir etapa probatoria–, no tenía sustento pues no se acreditó la comisión de vulneraciones de derechos fundamentales.

Es por ello que consideramos que la demanda de amparo interpuesta por el demandante sí requería de ser discutida en una vía idónea para la actuación de pruebas y acorde a la especialidad laboral para analizar la supuesta existencia de los elementos de un supuesto despido con base en actos de discriminación a una persona con discapacidad y de determinar o, en todo caso, que el cese del demandante responde al término del contrato de trabajo.

CONCLUSIONES

La sentencia objeto del presente análisis constituye un importante instrumento que nos permite analizar el régimen especial de contratación administrativo de servicios y sobre la naturaleza del proceso de amparo, con lo cual se requirió para verificar si el demandado habría transgredido los derechos fundamentales del trabajador al no permitir que continúe laborando.

Un acierto del TC es que haya declarado que a raíz de los contratos CAS del trabajador la relación laboral terminó por vencimiento de plazo de duración y, por ende, se evidenció que no se ha vulnerado el derecho de trabajo y demás derechos que alega el demandante, sino que en el presente caso se comprobó que el término de la relación laboral fue motivado por una de las causas válidas de la extinción de los contratos CAS, prevista en el literal h) del artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1057, además no existe obligación alguna que permita al empleador a seguir contratando mediante el régimen CAS, sino solo se otorga como plazo máximo de contratación un año, con posibilidad de ser prorrogado o sino comunicar previamente al trabajador que no se procederá a efectuar una prórroga.

Sin embargo, cabe añadir que el TC ha perdido la oportunidad de incidir en la aplicación del precedente vinculante recaído en el Exp. N° 206-2005-PA/TC, con relación al caso del demandante por pertenecer a un régimen

laboral público. Además, de los hechos expuestos en el caso, consideramos que existen elementos propios para que sean analizados en un proceso contencioso-administrativo, en el cual sí existe una etapa probatoria.

Finalmente, respecto a los fundamentos establecidos en el voto singular antes mencionado, consideramos que no contiene un análisis de constitucionalidad porque se limita a indicar que el contrato del demandante debió ser renovado porque la parte demandada no acreditó con el porcentaje de contratación de personas con discapacidad y que se haya contratado a una persona con las condiciones del demandante en el puesto de trabajo. Sobre ello, resulta imposible porque en el proceso de amparo no existe una etapa probatoria ni mucho menos habría sido materia de controversia tal supuesto fáctico.

REFERENCIAS

- Abad Yupanqui, S. (2004). El proceso constitucional de amparo. *Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores.
- Acevedo Mercado, J. (2011). Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios. Lima: Asociación Civil *Ius et Veritas*.
- Neves Mujica, J. (2009). *Introducción al Derecho del Trabajo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.