



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL

PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 28 días del mes de noviembre de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia con el voto en mayoría de los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez, y el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Blume Fortini.

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores del Programa Juntos – Filial Piura contra la sentencia de fojas 356, de fecha 2 de setiembre de 2013, expedido por la Segunda Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, nulo todo lo actuado y por concluido el proceso de autos.

### **ANTECEDENTES**

Con fecha 25 de junio de 2012 el Sindicato recurrente interpone demanda de amparo contra el Programa Nacional Juntos y contra el director ejecutivo nacional mediante la cual solicita que cese la amenaza al derecho constitucional al trabajo de los afiliados al Sindicato; y que, en consecuencia, se deje sin efecto la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios. Refiere que el 21 de mayo de 2012 se llevó a cabo la reunión de Sindicatos Regionales de Trabajadores del Programa Juntos, en la cual participó la directora ejecutiva del Programa Nacional Juntos, quien les puso en conocimiento que para acceder a las mejoras en las remuneraciones que se vienen percibiendo, era obligatorio participar nuevamente en un concurso público, por cuanto la ley del régimen de contratos administrativos de servicios no contempla el incremento de las remuneraciones.

Agrega, que a través del Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE, de fecha 15 de junio de 2012, expedido por la directora ejecutiva del programa, se concreta la amenaza en forma real y se desconoce y vulnera el derecho al trabajo previsto en el artículo 22 de la Constitución. Refiere, que si bien el régimen del contrato administrativo de servicios es de aplicación a todas las entidades de la administración pública, así como a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado, también es cierto que este régimen laboral especial es independiente de los regímenes generales previstos en el decreto Legislativo 276 y del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

régimen laboral de la actividad privada, por lo que el CAS se creó para suplir la modalidad de locación de servicios, esto es, servicios de naturaleza temporal, lo que lleva a concluir que el ámbito de aplicación de los contratos CAS está referido a las labores de naturaleza temporal o accidental, y no a labores de naturaleza permanente. Sostiene que los integrantes del sindicato tienen más de siete años cumpliendo labores de manera sucesiva; por tanto, debe concluirse que dichas actividades son de naturaleza permanente.

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda precisando que el proceso de selección para contratar personal para el Equipo Regional Juntos – Piura ha concluido; y que dicho proceso cumplió con el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 1057, su Reglamento y los lineamientos dispuestos por la Autoridad Nacional de Servicio Civil – Servir. Afirma que, a la fecha, las personas seleccionadas han suscrito sus correspondientes contratos administrativos de servicios y se encuentran prestando servicios para dicho equipo regional, por lo que la supuesta amenaza al derecho constitucional alegado ha cesado o, en todo caso, se ha convertido en irreparable, al haberse cursado a los trabajadores las respectivas cartas en las que se les comunica la no prórroga de sus contratos de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 5.2 del Reglamento CAS, mientras que continúan en el programa los postulantes seleccionados que ganaron el concurso.

El Cuarto Juzgado Civil de Piura, con fecha 29 de octubre de 2012, declaró fundada la excepción propuesta por estimar que en autos no existe ningún tipo de escrito que haya interpuesto el sindicato demandante en la vía administrativa ante la Oficina de Recursos Humanos de su empleadora, no habiéndose cumplido con agotar la vía administrativa correspondiente, de acuerdo a la normatividad aplicable a los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo 1057, modificado por el Decreto Supremo 065-2011-PCM.

La Sala superior revisora confirma la apelada por considerar que de la revisión de los actuados se constata la inexistencia de un reclamo y procedimiento administrativo previo realizado por los accionantes contra su empleadora y que, si bien en autos el sindicato ha precisado que mediante el Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE se da por agotada la vía administrativa, también es cierto que del citado oficio se desprende que solo se trata de una respuesta a una carta notarial, mediante la cual los recurrentes hacen conocer a la demandada su malestar frente a la invitación a concursar.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

Mediante recurso de agravio constitucional, el sindicato recurrente sostiene que cumplió con adjuntar copia de la carta notarial dirigida a la directora zonal del Programa Juntos, y que, además, adjuntó en su oportunidad copia de la carta notarial que se dirigió a la directora nacional ante el silencio negativo de la jefa zonal de Piura, por lo que en ambos casos se ha demostrado que ante el silencio negativo en la primera instancia se apeló a la segunda instancia mediante carta notarial, la cual, si bien fue presentada en la ciudad de Lima, se debió a que la oficina de Piura se negó a recibirla por mesa de partes. Asimismo, sostiene que cumplió con adjuntar el Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE, documento a través del cual la demandada da por agotada la vía administrativa.

Con fecha 4 de enero de 2013, el sindicato demandante interpone recurso de agravio constitucional contra la Resolución 7 (fojas 526), de fecha 24 de enero de 2013, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura (Expediente 01305-2012-88-2001-JR-CI-04, incidente de medida cautelar), resolución mediante la cual se confirma el pronunciamiento del juzgado de primera instancia emitido con fecha 13 de agosto de 2012 que declaró improcedente la solicitud de medida cautelar. Mediante resolución del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de noviembre de 2013, se dispuso acumular el incidente de la medida cautelar al expediente principal.

## FUNDAMENTOS

### Petitorio y procedencia de la demanda

1. La pretensión original de la demanda es que se ordene el cese de la amenaza de despido sobre los beneficiarios del presente proceso afiliados al sindicato recurrente; esto es, que se deje sin efecto la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios, amenaza que pondría en peligro su derecho al trabajo. No obstante, se debe precisar que el demandado, en su escrito de contestación, ha señalado que la supuesta amenaza al derecho constitucional alegado ha cesado o, en todo caso, se ha convertido en irreparable, al haberse cursado a los trabajadores las respectivas cartas en las que se les comunicó la no prórroga de sus contratos, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 5.2 del reglamento de los contratos administrativos de servicios y al encontrarse en su labor a la fecha los postulantes seleccionados (f. 224).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

2. Si bien en el transcurso del proceso principal el sindicato demandante no ha puesto en conocimiento si la amenaza de despido se ha concretado, en el cuaderno de medida cautelar a fojas 344, 351, 355, 360, 364, 370, 376, 382, 387, 391, 396, 400, 406, 412, 419, 425, 430, 432, 436, 443, 447, 453, 460 y 464 obran las cartas expedidas por el gerente de administración del Programa demandado a 24 de los 39 trabajadores afiliados al sindicato demandante (conforme obra de fojas 42 a 44 de autos) comunicándoles la extinción de su contrato administrativo de servicios por vencimiento, por lo que, si bien la pretensión original de la demanda era que se ordene al empleador que cese la amenaza de despido con la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios, ello vulneraría el derecho al trabajo de los afiliados al sindicato recurrente. En consecuencia, estando a lo señalado, se tomará en cuenta ambas situaciones (amenaza y despido) al momento de dilucidar la controversia.
3. Considerando los argumentos expuestos por las partes y conforme a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, en el presente caso corresponde evaluar si el derecho constitucional al trabajo de los afiliados al sindicato demandante ha sido amenazado y concretado mediante el despido, motivo por el cual la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa debe desestimarse porque no se encuentra regulada.
4. Corresponde, entonces, analizar la protección adecuada que se les debe brindar a los trabajadores del régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios contra la amenaza y despido arbitrario alegado conforme a la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC.

#### **Sobre la presunta amenaza de vulneración del derecho al trabajo**

5. El Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia (Sentencias 02593-2003-AA/TC, 03125-2004-AA/TC, 05259-2008-PA/TC y así como en la Resolución 01086-2011-PA/TC), que el proceso constitucional de amparo procede frente a la amenaza de vulneración de derechos constitucionales cuando dicha amenaza es cierta e inminente. Para que sea considerada cierta la amenaza, debe estar fundada en hechos reales y de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato y no en uno remoto. A su vez, el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real (es decir, que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados), tangible (que se perciba de manera precisa) e ineludible (que implique irremediablemente una violación concreta). En este





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

sentido, se debe analizar si en el presente caso de autos la amenaza a la que hace referencia el sindicato demandante es cierta e inminente.

6. Del análisis del caso de autos se desprende que la “amenaza” que sustentaría la pretensión de los recurrentes no cumple con tales requisitos en la medida que no puede ser calificada de cierta e inminente. Los demandantes arguyen como sustento para afirmar la existencia de una amenaza de vulneración de sus derechos al trabajo, que serían despedidos de manera incausada porque se convocó a concurso público la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios, lo cual se acreditaría con el Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE, de fecha 15 de junio de 2012, en el que la directora ejecutiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Juntos, afirmó que se estaba llevando a cabo procesos de selección para cubrir diversas plazas en el programa demandado.
7. Conforme a lo manifestado por el sindicato en su escrito de demanda (f. 202 del cuaderno principal), se desprende que sus afiliados han suscrito contratos administrativos de servicios cuya modalidad contractual constituye un régimen especial de naturaleza laboral y es constitucional, según lo ha determinado el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 00002-2010-PI/TC.
8. En el artículo 5 del Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios –Decreto Legislativo 1057– se ha dispuesto que el contrato administrativo de servicios se celebra a plazo determinado y es renovable, y cuyo acceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la citada norma se realiza obligatoriamente por concurso público.
9. Cabe precisar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, su ámbito de aplicación comprende “[...] a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado”. Por lo que el programa demandado se encuentra facultado para celebrar este tipo de modalidad contractual.
10. En consecuencia, la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios no afecta derecho constitucional alguno, por lo que no cabe ~~que~~ estimar la demanda en este extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

**Con relación al despido arbitrario de los trabajadores afiliados al sindicato**

11. Conforme se ha señalado en el último párrafo del recurso de apelación, de fecha 11 de setiembre de 2012, interpuesto por el sindicato demandante (fojas 513 del cuaderno de medida cautelar), la demandada habría despedido de forma arbitraria a los miembros del sindicato al precisar que se disponga “[...] a los emplazados que dejen sin efecto la Convocatoria del Concurso Público por atentar contra nuestro Derecho al Trabajo, habiéndonos ocasionado un despido arbitrario”.
12. Para resolver este extremo de la demanda, conviene recordar que en las Sentencias 00002-2012-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la Resolución 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 de la Constitución.
13. Hecha la precisión que antecede, se debe indicar que de las cartas de comunicación de extinción de sus contratos administrativos de servicios obrantes a fojas 344, 351, 355, 360, 364, 370, 376, 382, 387, 391, 396, 400, 406, 412, 419, 425, 430, 432, 436, 443, 447, 453, 460 y 464 del cuaderno de medida cautelar, queda comprobado que veinticuatro de los trabajadores afiliados al sindicato demandante laboraron a plazo determinado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, cuya fecha de extinción de acuerdo a las constancias de prestación de servicios (ff. 489 a 512 del cuaderno de medida cautelar) y a las cartas de comunicación de vencimiento de contrato se produjo el 31 de julio de 2012. Por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo de duración de los contratos administrativos de servicios suscritos por los afiliados al sindicato demandante, el cese de la relación laboral se produjo en forma automática, conforme lo dispone el literal h) del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

Siendo ello así, la extinción de la relación laboral de los veinticuatro trabajadores afiliados al sindicato demandante no afecta derecho constitucional alguno, por lo que tampoco cabe estimar la demanda en este extremo.

**Respecto a la medida cautelar**

14. En relación al incidente de medida cautelar, derivado del proceso de amparo seguido por el sindicato recurrente contra el Programa Nacional Juntos, recaído en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

el Expediente 01305-2012-88-2001-JR-CI-04, proceso en el cual mediante resolución de fecha 24 de enero de 2013, se confirma el pronunciamiento del juzgado de primera instancia emitido con fecha 13 de agosto de 2012 que declaró improcedente la solicitud de medida cautelar.

15. A tenor del artículo 18 del Código Procesal Constitucional, concordante con el artículo 202, inciso 2 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional está facultado para conocer en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y la acción de cumplimiento. No obstante, se desprende del caso materia de análisis que se trata de una solicitud de medida cautelar, en el que el Tribunal no tiene competencia para resolver el recurso de agravio constitucional interpuesto contra una resolución que deniega una medida cautelar, por lo que corresponde declarar nulo el concesorio del recurso de agravio constitucional, de fecha 6 de febrero de 2013.

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

#### HA RESUELTO

1. Declaramos **INFUNDADA** la excepción propuesta e **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración del derecho alegado.
2. Declaramos **NULO** el concesorio del recurso de agravio constitucional, de fecha 6 de febrero de 2013, del cuaderno de medida cautelar, y **NULO** todo lo actuado respecto a la medida cautelar.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:  
05 FEB. 2018



JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

### **VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ Y RAMOS NÚÑEZ**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores del Programa Juntos – Filial Piura contra la sentencia de fojas 356, de fecha 2 de setiembre de 2013, expedido por la Segunda Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, nulo todo lo actuado y por concluido el proceso de autos.

#### **ANTECEDENTES**

Con fecha 25 de junio de 2012, el Sindicato recurrente interpone demanda de amparo contra el Programa Nacional Juntos y contra el director ejecutivo nacional, la cual solicita que cese la amenaza al derecho constitucional al trabajo de los afiliados al Sindicato; y que, en consecuencia, se deje sin efecto la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios. Refiere que el 21 de mayo de 2012 se llevó a cabo la reunión de Sindicatos Regionales de Trabajadores del Programa Juntos, en la cual participó la directora ejecutiva del Programa Nacional Juntos, quien les puso en conocimiento que para acceder a las mejoras en las remuneraciones que se vienen percibiendo, era obligatorio participar nuevamente en un concurso público, por cuanto la ley del régimen de contratos administrativos de servicios no contempla el incremento de las remuneraciones.

Agrega, que a través del Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE, de fecha 15 de junio de 2012, expedido por la directora ejecutiva del programa, se concreta la amenaza en forma real y se desconoce y vulnera el derecho al trabajo previsto en el artículo 22 de la Constitución. Refiere, que si bien el régimen del contrato administrativo de servicios es de aplicación a todas las entidades de la administración pública, así como a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado, también es cierto que este régimen laboral especial es independiente de los regímenes generales previstos en el decreto Legislativo 276 y del régimen laboral de actividad privada, por lo que el régimen CAS se creó para suplir la modalidad de locación de servicios, esto es, servicios de naturaleza temporal, lo que lleva a concluir que el ámbito de aplicación de los contratos CAS está referido a las labores de naturaleza temporal o accidental, y no a labores de naturaleza permanente. Sostiene que los integrantes del sindicato tienen más de 7 años cumpliendo labores de manera sucesiva; por tanto, debe concluirse que dichas labores son de naturaleza permanente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

El procurador público, a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda precisando que el proceso de selección para contratar personal para el Equipo Regional Juntos – Piura ha concluido; y que dicho proceso cumplió con el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 1057, su Reglamento y los lineamientos dispuestos por la Autoridad Nacional de Servicio Civil – Servir, afirma que, a la fecha, las personas seleccionadas han suscrito sus correspondientes contratos administrativos de servicios y se encuentran prestando servicios para dicho equipo regional, por lo que la supuesta amenaza al derecho constitucional alegado ha cesado o, en todo caso, se ha convertido en irreparable, al hacerse cursado a los trabajadores las respectivas cartas en las que se les comunica la no prórroga de sus contratos de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 5.2 del Reglamento CAS, mientras que continúan en el Programa los postulantes seleccionados que ganaron el concurso.

El Cuarto Juzgado Civil de Piura, con fecha 29 de octubre de 2012, declaró fundada la excepción propuesta por estimar que en autos no existe ningún tipo de escrito que haya interpuesto el sindicato demandante en la vía administrativa ante la Oficina de Recursos Humanos de su empleadora, no habiéndose cumplido con agotar la vía administrativa correspondiente, de acuerdo a la normatividad aplicable a los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo 1057, modificado por el Decreto Supremo 065-2011-PCM.

La Sala superior revisora confirma la apelada, por considerar que de la revisión de los actuados se constata la inexistencia de un reclamo y procedimiento administrativo previo realizado por los accionantes contra su empleadora y que, si bien en autos el sindicato ha precisado que mediante el Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE se da por agotada la vía administrativa, también es cierto que del citado oficio se desprende que solo se trata de una respuesta a una carta notarial, mediante la cual los accionantes hacen conocer a la demandada su malestar frente a la invitación a concursar.

Mediante recurso de agravio constitucional, el sindicato recurrente sostiene que cumplió con adjuntar copia de la carta notarial dirigida a la directora zonal del Programa Juntos, y que, además, adjuntó en su oportunidad copia de la carta notarial que se dirigió a la directora nacional ante el silencio negativo de la jefa zonal de Piura, por lo que en ambos casos se ha demostrado que ante el silencio negativo en la primera instancia se apeló a la segunda instancia mediante carta notarial, la cual, si bien presentada en la ciudad de Lima, se debió a que la oficina de Piura se negó a recibirla por mesa de partes. Asimismo, sostiene que cumplió con adjuntar el Oficio 492-2012-





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

MIDIS-PNADP-DE, documento a través del cual la demandada da por agotada la vía administrativa.

Con fecha 4 de enero de 2013, el sindicato demandante interpone recurso de agravio constitucional contra la Resolución 7 (fojas 526), de fecha 24 de enero de 2013, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura (Expediente 01305-2012-88-2001-JR-CI-04, incidente de medida cautelar), resolución mediante la cual se confirma el pronunciamiento del juzgado de primera instancia emitido con fecha 13 de agosto de 2012 que declaró improcedente la solicitud de medida cautelar. Mediante resolución del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de noviembre de 2013, se dispuso acumular el incidente de la medida cautelar al expediente principal.

### FUNDAMENTOS

#### § Petitorio y procedencia de la demanda

1. Observamos que la pretensión original de la demanda es que se ordene el cese de la amenaza de despido sobre los beneficiarios del presente proceso afiliados al sindicato recurrente; esto es, que se deje sin efecto la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios, amenaza que pondría en peligro su derecho al trabajo. No obstante, debemos precisar que el demandado, en su escrito de contestación, ha señalado que la supuesta amenaza al derecho constitucional alegado ha cesado o, en todo caso, se ha convertido en irreparable, al haberse cursado a los trabajadores las respectivas cartas comunicando la no prórroga de sus contratos, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 5.2 del reglamento de los contratos administrativos de servicios y al encontrarse en su labor a la fecha los postulantes seleccionados (f. 224).
2. Si bien en el transcurso del proceso principal el sindicato demandante no ha puesto en conocimiento si la amenaza de despido se ha concretado, en el cuaderno de medida cautelar a fojas 344, 351, 355, 360, 364, 370, 376, 382, 387, 391, 396, 400, 406, 412, 419, 425, 430, 432, 436, 443, 447, 453, 460 y 464 obran las cartas expedidas por el gerente de administración del Programa demandado a 24 de los 39 trabajadores afiliados al sindicato demandante (conforme obra de fojas 42 a 44 de autos) comunicándoles la extinción de su contrato administrativo de servicios por vencimiento, por lo que, si bien la pretensión original de la demanda era que se ordene a la emplazada que cese amenaza de despido con la convocatoria a concurso



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios, ello vulneraría el derecho al trabajo de los afiliados al sindicato recurrente. En consecuencia, estando a lo señalado, se tomará en cuenta ambas situaciones (amenaza y despido) al momento de dilucidar la controversia.

3. Considerando los argumentos expuestos por las partes y conforme a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, en el presente caso nos corresponde evaluar si el derecho constitucional al trabajo del sindicato demandante ha sido amenazado y concretado mediante el despido, motivo por el cual la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa debe desestimarse porque no se encuentra regulada.
4. Corresponde, entonces, analizar la protección adecuada que se les debe brindar a los trabajadores del régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios contra la amenaza y despido arbitrario alegado conforme a la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC.

### § Sobre la presunta amenaza de vulneración del derecho al trabajo.

5. El Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia (Sentencias 02593-2003-AA/TC, 03125-2004-AA/TC, 05259-2008-PA/TC y así como en la Resolución 01086-2011-PA/TC), que el proceso constitucional de amparo procede frente a la amenaza de vulneración de derechos constitucionales cuando dicha amenaza es cierta e inminente. Para que sea considerada cierta la amenaza, debe estar fundada en hechos reales y de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato y no en uno remoto. A su vez, el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real (es decir, que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados), tangible (que se perciba de manera precisa) e ineludible (que implique irremediablemente una violación concreta). En este sentido, se debe analizar si en el presente caso de autos la amenaza a la que hace referencia el sindicato demandante es cierta e inminente.
6. Del análisis del caso de autos se desprende que la “amenaza” que sustentaría la pretensión de los recurrentes no cumple con tales requisitos en la medida que no puede ser calificada de cierta e inminente. Los demandantes arguyen como sustento para afirmar la existencia de una amenaza de vulneración de sus derechos al trabajo, que serían despedidos de manera incausada porque se convocó a concurso público la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios, lo cual se acreditaría con el Oficio 492-2012-MIDIS-PNADP-DE, de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

fecha 15 de junio de 2012, en el que la directora ejecutiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Juntos, afirmó que se estaba llevando a cabo procesos de selección para cubrir diversas plazas en el programa demandado.

7. Conforme a lo manifestado por el sindicato en su escrito de demanda (f. 202 del cuaderno principal), se desprende que sus afiliados han suscrito contratos administrativos de servicios cuya modalidad contractual constituye un régimen especial de naturaleza laboral y es constitucional, según lo ha determinado el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 00002-2010-PI/TC.

8. En el artículo 5 del Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios –Decreto Legislativo 1057– se ha dispuesto que el contrato administrativo de servicios se celebra a plazo determinado y es renovable, y cuyo acceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la citada norma, se realiza obligatoriamente por concurso público.

9. Debemos precisar, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, su ámbito de aplicación comprende “(...) a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado”. Por lo que, el programa demandado se encuentra facultado para celebrar este tipo de modalidad contractual.

10. En consecuencia, la convocatoria a concurso público para la contratación de personal en la modalidad de contrato administrativo de servicios no afecta derecho constitucional alguno, por lo que no cabe que estimemos la demanda en este extremo.

### **§ Con relación al despido arbitrario de los trabajadores afiliados al sindicato.**

11. Conforme se ha señalado en el último párrafo del recurso de apelación, de fecha 11 de setiembre de 2012, interpuesto por el sindicato demandante (fojas 513 del cuaderno de medida cautelar), la demandada habría despedido de forma arbitraria a los miembros del sindicato al precisar que se disponga “(...) a los empleados que dejen sin efecto la Convocatoria del Concurso Público por atentar contra nuestro Derecho al Trabajo, habiéndonos ocasionado un despido arbitrario”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

12. Para resolver este extremo de la demanda, conviene recordar que en las Sentencias 00002-2012-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la Resolución 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 de la Constitución.

13. Hecha la precisión que antecede, debemos indicar que de las cartas de comunicación de extinción de sus contratos administrativos de servicios obrantes a fojas 344, 351, 355, 360, 364, 370, 376, 382, 387, 391, 396, 400, 406, 412, 419, 425, 430, 432, 436, 443, 447, 453, 460 y 464 del cuaderno de medida cautelar, queda comprobado que 24 de los trabajadores afiliados al sindicato demandante laboraron a plazo determinado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, cuya fecha de extinción de acuerdo a las constancias de prestación de servicios (ff. 489 a 512 del cuaderno de medida cautelar) y las cartas de comunicación de vencimiento de contrato, se produjo el 31 de julio de 2012. Por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo de duración de los contratos administrativos de servicios suscritos por los afiliados al sindicato demandante, la extinción de la relación laboral se produjo en forma automática, conforme lo dispone el literal h) del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

Siendo ello así la extinción de la relación laboral de los 24 trabajadores afiliados al Sindicato demandante no afecta derecho constitucional alguno, por lo que tampoco cabe estimar la demanda en este extremo.

### § Respecto a la medida cautelar

14. En relación al incidente de medida cautelar, derivado del proceso de amparo seguido por el sindicato recurrente contra el Programa Nacional Juntos, recaído en el Expediente 01305-2012-88-2001-JR-CI-04, proceso en el cual mediante resolución de fecha 24 de enero de 2013, se confirma el pronunciamiento del juzgado de primera instancia emitido con fecha 13 de agosto de 2012 que declaró improcedente la solicitud de medida cautelar.

15. A tenor del artículo 18 del Código Procesal Constitucional, concordante con el artículo 202, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, estamos facultados para conocer en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y la acción de cumplimiento. No obstante, se desprende del caso materia de análisis que se trata de una solicitud de medida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS - FILIAL PIURA

cautelar, no tenemos competencia para resolver el recurso de agravio constitucional interpuesto contra una resolución que deniega una medida cautelar, por lo que corresponde que declaremos nulo el concesorio del recurso de agravio constitucional, de fecha 6 de febrero de 2013.

Por estos fundamentos, y con la autoridad que nos confiere la Constitución Política del Perú,

1. Declaramos **INFUNDADA** la excepción propuesta e **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración del derecho alegado.
2. Declaramos **NULO** el concesorio del recurso de agravio constitucional, de fecha 6 de febrero de 2013, del cuaderno de medida cautelar, y **NULO** todo lo actuado respecto a la medida cautelar.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**RAMOS NÚÑEZ**

**Lo que certifico:**



*Flávio Reátegui Apaza*  
**FLAVIO REÁTEGUI APAZA**  
Secretario de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. N.º 01000-2013-AA/TC (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

### **VOTO DIRIMIENTE DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas en mayoría, en la medida que se declaran infundadas tanto la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa como la demanda de amparo, asimismo, me encuentro de acuerdo con de declarar la nulidad de los actuados relacionados con la medida cautelar. No obstante lo indicado, con ocasión de la presente causa, me permito señalar lo siguiente:

1. En primer término, y sin duda alguna, una preocupación central de quien imparte justicia en general, y de este Tribunal Constitucional en particular, es la de asegurar el cumplimiento de sus decisiones. En ese sentido, en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC se declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad, interpuesta en contra del Decreto Legislativo 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).
2. Esto ha llevado a que el Tribunal Constitucional haya desestimado, en numerosas ocasiones, demandas donde trabajadores que laboraban al amparo de este régimen especial habían solicitado su reposición en el cargo que venían desempeñando en condición de trabajador permanente, alegando la desnaturalización de su contrato. Esta práctica constante, como queda claro, resulta coherente con lo decidido en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC.
3. Ahora bien, y más allá de lo señalado a nivel jurisprudencial, resulta pertinente recordar que el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) surgió con la intención de dejar atrás la Contratación por Servicios No Personales (SNP), ampliamente extendida a inicios de la década pasada. Sin embargo, resulta claro que, luego de varios años de utilización, y con todo respeto, desafortunadamente no parece que este sistema de contratación actualmente haya podido alcanzar su objetivo inicial: el de forjar una administración pública cada vez más eficiente, basada en la meritocracia y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos.
4. Esto bien podría explicarse en base a la temporalidad o, mejor dicho, la transitoriedad que debía tener este régimen especial, el cual quedó plasmado en la Ley 29849. Allí se establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y se otorgan derechos laborales. En su artículo 1 se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. N.º 01000-2013-AA/TC (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

dispuso como objetivo “establecer la eliminación del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, regulado mediante el Decreto Legislativo 1057. (...) La eliminación del referido régimen se efectúa de manera progresiva y de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley”.

5. Sin embargo, y contra lo que pudiera pensarse, lo cierto es que, después de varios años, el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) no solo continúa existiendo, sino que también ha venido creciendo de manera sostenida a una tasa promedio anual de 8% en el período 2009 – 2016. Ello se produce de tal forma que los trabajadores dentro de ese régimen actualmente representan al 22% del empleo público sujeto a un régimen laboral, como bien se desprende del Informe “Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios”, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).
6. Siendo así, cabe preguntarse por cuánto tiempo más el mantenimiento de este régimen especial contará con una cobertura constitucional y legal suficiente, muy independientemente de las loables intenciones que podrían guiar a quienes han permitido su permanencia. En ese sentido, considero que éste representa un punto sobre cuyos alcances conviene conversar.
7. Por último, conviene pronunciarse si, en mérito a la propia estructura del Tribunal Constitucional peruano, los procesos que allí se atienden y lo que implica materializar las sentencias ya emitidas, este Alto Tribunal cuenta con la debida capacidad operativa e institucional para afrontar los problemas existentes en el escenario aquí descrito.
8. Adelantando algo de esa discusión, convendría señalar que si bien es cierto que el ejercicio de las competencias explícitas e implícitas de un Tribunal Constitucional puede reivindicar ciertas funciones y potestades para sí, aunque no se encuentran expresamente reconocidas para él, siempre y cuando se encuentren dentro de lo "constitucionalmente necesario", y no, como alegan algunos, de lo "constitucionalmente posible". Señalo esto en mérito a que considero que, en estricto respeto a una separación de funciones y un criterio de corrección funcional, el Tribunal Constitucional peruano debe entender que en rigor a quien corresponde solucionar los problemas generados en torno a la aún permanencia del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) es al legislador.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. N.º 01000-2013-AA/TC (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

9. Lo recientemente señalado, por cierto, no debe llevar al inmovilismo de un Tribunal Constitucional, cuya labor es precisamente la de defender y promover la fuerza normativa de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos, labor que, por cierto, implica resolver conforme a Derecho, inclusive muy a despecho de los vacíos o insuficiencias que pueda presentar el ordenamiento jurídico vigente del país donde le toca actuar.
10. Estamos pues ante materias sobre las cuales se hace necesario conversar, y evaluar lo decidido en su momento, máxime cuando se aprecia que no se están produciendo los cambios legislativos que este Tribunal Constitucional había tomado como presupuesto para decidir en determinado sentido en las controversias que resuelve en relación a este régimen especial.
11. Como síntesis entonces a lo aquí dicho sobre este tema, en tanto y en cuanto el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) se encuentra plenamente vigente y su constitucionalidad ha sido confirmada, todavía seguirán existiendo pronunciamientos que guarden coherencia con dicha posición. Sin embargo, resulta indispensable analizar si lo ahora previsto permite una participación del Tribunal Constitucional peruano que, sin romper los parámetros constitucional o legalmente necesarios y su real capacidad operativa, pueda afrontar los problemas derivados de la supervivencia de este régimen especial, más allá de lo inicialmente proyectado.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

*Eloy Espinosa Saldaña*

**Lo que certifico:**

**05 FEB. 2018**



**JANET OTÁROLA SANTILLANA**  
Secretaria de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, EN EL QUE OPINA 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 del voto de mayoría en el extremo 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:

**Sobre la excepción de falta de agotamiento de la vía previa**

1. En primer lugar, considero necesario precisar que la competencia del Tribunal Constitucional para emitir pronunciamiento en el presente proceso se deriva de la impugnación de un auto de segunda instancia que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y dispuso la nulidad de todo lo actuado; es decir, que en el presente caso no existe un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.
2. Sobre ello, es pertinente recordar a los jueces de las instancias anteriores que no existe vía previa que agotar cuando nos encontramos ante supuestos de amenazas de los derechos fundamentales, pues las amenazas no constituyen hechos materiales pasibles de impugnación equiparables a actos administrativos o similares, sino “supone[n] un estado de peligro sobre determinados bienes o derechos que el ordenamiento reconoce, [y] para que tal estado lesivo pueda considerarse efectivamente inconstitucional y, a la vez, condicionante en la prosecución de un proceso constitucional, requiere necesariamente de dos características comunes; la probabilidad o certeza y la inminencia. Mientras que la primera de las señaladas supone la posibilidad fáctica de que el acto violatorio se pueda concretizar en la práctica la segunda implica la proximidad o cercanía en la producción del acontecimiento lesivo. Ambas características resultan consustanciales a la existencia de una amenaza, por lo que la única forma de justificar la interposición de un proceso dentro de supuestos como el descrito, inevitablemente pasa por la presencia concurrente o alternativa de alguna de las señaladas y la merituación realizada por el juzgador en torno de la intensidad que pueda, o no, tener sobre los derechos susceptibles de reclamo” (Sentencia 00763-2005-PA/TC, fundamento 3).
3. Por estas razones, coincido con la mayoría en este extremo, ya que considero que debe declararse infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

### Análisis de la controversia

4. 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.
5. Con anterioridad, he estado de acuerdo con la respuesta que se ha otorgado a los diversos casos en los que los trabajadores CAS habían solicitado la reposición laboral, al invocar 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 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; puesto que 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.
6. La constitucionalidad del régimen especial de contratación administrativa de servicios plasmada en la Sentencia 00002-2010-PI/TC se sustenta entre otros fundamentos en:

(...) 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).
7. 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





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)  
PIURA  
SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

un contrato administrativo de servicios 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, ya que ello nos llevaría a convalidar un uso fraudulento del contrato 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.

8. Cabe precisar, 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.
9. 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:

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 Partes 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.

10. 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, en vista que en la actualidad el Poder Ejecutivo viene haciendo grandes esfuerzos para dar solución a la problemática laboral pública, lo que supone



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

incluso, regular contrataciones laborales temporales que garanticen derechos mínimos a favor de los servidores públicos que se encuentren en esta particular situación laboral.

11. Por ello, a mi juicio, el proceso de amparo es la vía idónea para el análisis de la relación contractual previa a la suscripción del CAS y el periodo subsecuente bajo este régimen laboral especial, pues esta situación, en su conjunto, evidencia que la entidad pública contratante requirió los servicios del trabajador para el desarrollo de labores continuas las cuales pudieron o no desnaturalizar su relación laboral y, por consiguiente, encubrir un uso fraudulento de este contrato especial; escenario que corresponde ser evaluado en sede constitucional a fin de determinar si el cese laboral denunciado lesionó o no el derecho fundamental al trabajo del demandante, esto en virtud del principio de primacía de la realidad, siempre y cuando se presenten los medios de prueba necesarios que demuestren tal situación.
12. En el presente caso, el sindicato recurrente interpuso la demanda a favor de sus afiliados, alegando que la convocatoria a concurso público para contratar personal a través de contratos administrativos de servicios efectuada por la parte emplazada, constituye una amenaza del derecho al trabajo, dado que estos serían cesados.
13. Conforme se aprecia de la propia demanda y su contestación, la denunciada amenaza se materializó con posterioridad a la interposición de la demanda, situación que aparentemente indicaría la existencia de un supuesto de irreparabilidad, mas ello no puede ser entendido así, en la medida que la situación bajo estudio no corresponde a un supuesto natural de irreparabilidad del derecho invocado. En efecto, existen situaciones que podrían generar la irreparabilidad de un derecho fundamental, en tanto en el caso del derecho al trabajo, este solo podría presentarse por la extinción de la empresa o entidad en la que se brinda el servicio el fallecimiento del trabajador –entre otros supuestos que impidan la reposición laboral– y no por la materialización de un despido, pues a mi criterio, al producirse la concretización de la amenaza denunciada, lo que corresponde evaluar es si dicho acto material lesionó o no el derecho fundamental y evaluar si corresponde o no la reposición laboral.
14. Por ello, a mi juicio, en el caso de autos corresponde evaluar cada una de las relaciones contractuales de los afiliados a fin de verificar si hubo o no un despido arbitrario.
15. Cabe precisar que el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos), tiene por finalidad:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

[...] ejecutar transferencias directas en beneficio de los hogares en condición de pobreza, priorizando progresivamente su intervención en los hogares rurales a nivel nacional. El programa facilitará a los hogares, con su participación y compromiso voluntario, el acceso a los servicios de salud, nutrición y educación, orientados a mejorar la salud y nutrición preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción.

La población objetivo del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS” son los hogares integrados por gestantes, niños(as), adolescentes y/o jóvenes, en condición de pobreza, a nivel nacional. Los hogares cuya condición de usuarios esté determinada por la presencia de niños(as), adolescentes y/o jóvenes, mantendrán dicha condición hasta que estos culminen la educación secundaria o cumplan diecinueve (19) años, lo que ocurra primero.

Para acceder a los beneficios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”, los representantes de los hogares a que se refiere el presente artículo, manifestarán con calidad de declaración jurada, que cumplen con las condiciones para ser usuarios del citado programa, según el formato que apruebe su Dirección Ejecutiva. Asimismo, deberán comprometerse a cumplir las corresponsabilidades establecidas por el programa (*Cfr.* artículo 1 del Decreto Supremo 032-2005-PCM, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 012-2012-MIDIS).

16. Como es de verse, las finalidades de creación de este programa social exigen el desarrollo de funciones específicas y de naturaleza permanente destinadas a identificar a la masa poblacional beneficiaria y el consiguiente seguimiento del cumplimiento de los compromisos a los que se sujetan dichos beneficiarios; esto con el fin de procurar un apoyo eficiente para aquellos ciudadanos que más lo necesitan y por un tiempo determinado. En tal sentido, y desde mi particular perspectiva, aun cuando la creación de un programa social es de carácter temporal, ello no implica que el desarrollo de sus funciones también lo sean, porque depende de la dedicación constante y continua del Gobierno con relación a las medidas sociales que adopta para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
17. De acuerdo con los medios de prueba existentes en autos, las relaciones laborales de los beneficiarios del proceso de amparo se desarrollaron según el siguiente detalle:
  - a) Don Nicolás Vargas González laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de mayo de 2012, mediante contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

promotor social de la sede regional de Piura (f. 489 del cuaderno cautelar), esto es, por 5 años, 2 meses y 24 días ininterrumpidos.

- b) Don William García García laboró desde el 1 de diciembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2010, como promotor social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios. Posteriormente, reingresa a laborar desde el 1 de marzo de 2011 hasta el 31 de julio de 2012, como gestor local de la sede regional de Piura mediante contrato administrativo de servicios (f. 493 del cuaderno cautelar), esto es por 1 año y 5 meses ininterrumpidos desde su reingreso laboral.
- c) Don Manuel Polo Calle laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de agosto de 2012, mediante contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de promotor social de la sede regional de Piura (f. 490 del cuaderno cautelar), esto es, por 5 años, 4 meses y 24 días.
- d) Doña Nely Calle Castillo laboró desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de promotora social de la sede regional de Piura (f. 491 del cuaderno cautelar) esto es, por 3 años y 2 meses.
- e) Doña Ofelia Saguma Correa laboró desde el 1 de diciembre de 2007 hasta el 31 de julio de 2008, mediante contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de Promotora Social de la sede regional de Piura. Posteriormente, reingresa a laborar el 11 de agosto de 2009 hasta el 31 de julio de 2012, cumpliendo funciones nuevamente de promotora social de la sede regional de Piura (f. 492 del cuaderno cautelar), esto es, por 2 años, 11 meses y 20 días ininterrumpidos desde su reingreso laboral.
- f) Doña Emerita Reyes Huamán laboró desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de gestora local de la sede regional de Piura (f. 494 del cuaderno cautelar), esto es, por 2 años, 4 meses y 23 días ininterrumpidos.
- g) Doña Janet Elizabeth Flores Zamora laboró desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de promotora social de la sede Piura



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

- (f. 495 del cuaderno cautelar), esto es, por 3 años y 2 meses ininterrumpidos.
- h) Don Armado Gagarin Ramírez Chu laboró desde el 1 de diciembre de 2007 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de promotor social de la sede Piura (f. 496 del cuaderno cautelar), esto es, por 4 años y 4 meses ininterrumpidos.
  - i) Doña Elsa Rosalí Garcés Puelles laboró desde el 7 de marzo de 2007 al 31 de julio de 2012, mediante contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de Promotora Social de la sede Piura (f. 500 del cuaderno cautelar), esto es por 4 años, 7 meses y 8 días ininterrumpidos.
  - j) Doña Mirtha Elizabeth Yarleque Inga laboró desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de gestora local de la sede Piura (f. 501 del cuaderno cautelar), esto es por 2 años, 4 meses y 23 días ininterrumpidos.
  - k) Doña Rosa Asunción Távara Sernaque laboró desde el 1 de diciembre de 2007 hasta el 31 de julio de 2008, como promotora social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios. Posteriormente, reingresó desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 31 de julio de 2012, como gestora local de la sede regional de Piura (f. 506 del cuaderno cautelar), esto es, por 2 años, 4 meses y 23 días ininterrumpidos desde su reingreso laboral.
  - l) Don Eduardo Palomino Rodríguez laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de julio de 2010, como Promotor Social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios. Posteriormente, reingresa a laborar desde el 3 de mayo de 2011 hasta el 31 de julio de 2012, como gestor local de la sede regional de Piura (f. 510 del cuaderno cautelar), esto es por 1 año y 5 meses ininterrumpidos desde su reingreso laboral.
  - m) Don Roger Ramos Coello laboró desde el 1 de diciembre de 2007 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de promotor social de la sede regional de Piura (f. 512 del cuaderno cautelar), esto es, por 4 años y 8 meses ininterrumpidos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

- n) Don Orlando Bermeo Velasco laboró desde el 1 de marzo de 2011 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de gestor local de la sede Piura (f. 346 y 351 del cuaderno cautelar), esto es, por 1 año y 5 meses ininterrumpidos.
- o) Doña Lulu del Socorro Gómez Morales laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de agosto de 2008, como promotora social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios; y desde el 1 de setiembre de 2008 al 31 de julio de 2012, como gestora local de la sede regional de Piura (f. 378 y 382 del cuaderno cautelar), esto es, por 3 años y 8 meses ininterrumpidos en este último cargo.
- p) Don Carlos Alberto Guerrero Marchan laboró desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de gestor local de la sede Piura (f. 384 y 387 del cuaderno cautelar); esto, por 3 años y 11 meses ininterrumpidos.
- q) Doña Nancy Herrera Boyer laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de agosto de 2008, como promotora social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios; y, desde el 1 de setiembre de 2008 hasta el 31 de julio de 2012, como gestora local de la sede regional de Piura (f. 389 y 391 del cuaderno cautelar); esto es, por 4 años y 4 meses ininterrumpidos en este último cargo.
- r) Don Luis Enrique Luque Castillo laboró desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de julio de 2012, mediante contrato administrativo de servicios, desarrollando funciones de gestor local de la sede Piura (f. 393 y 396 del cuaderno cautelar); esto es, por 3 años y 2 meses ininterrumpidos.
- s) Doña Irina Susany Niño Mauricio laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de agosto de 2008, como promotora social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios; y, desde el 1 de setiembre de 2008 hasta el 31 de julio de 2012, como gestora local de la sede regional de Piura (f. 398 y 400 del cuaderno cautelar); esto es, por 4 años y 4 meses ininterrumpidos en este último cargo.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)

PIURA  
SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

- t) Don Roberto Vidal Olemar Tavera laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de agosto de 2008, como promotor social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios; y, desde el 1 de setiembre de 2008 hasta el 31 de julio de 2012, como gestor local de la sede regional de Piura (f. 402 y 406 del cuaderno cautelar), esto es, por 3 años y 11 meses ininterrumpidos en este último cargo.
- u) Don Ronald Augusto Pachas Alvarado laboró desde el 1 de diciembre de 2007 hasta el 31 de julio de 2012, como promotor social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios (f. 408 y 412 del cuaderno cautelar); esto es, por 4 años y 8 meses ininterrumpidos.
- v) Don Wilmer Alberto Temoche García laboró desde el 7 de marzo de 2007 hasta el 31 de agosto de 2008, como promotor social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y desde el 1 de setiembre de 2008 hasta el 31 de julio de 2012, como Gestor Local de la sede regional de Piura bajo contrato administrativo de servicios (f. 449 y 453 del cuaderno cautelar); esto es, por 3 años y 11 meses ininterrumpidos en este último cargo.
- w) Doña Rosa Elvira Aguilar Piñin laboró desde el 7 de marzo de 2007 al 31 de agosto de 2008, como promotora social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y desde el 1 de setiembre de 2008 hasta el 31 de julio de 2012, como gestora local de la sede regional de Piura, bajo contrato administrativo de servicios (f. 341 y 344 del cuaderno cautelar); esto es, por 3 años y 11 meses ininterrumpidos en este último cargo.
- x) Don Enrique Culquicondor Simbaña laboró desde el 1 de diciembre de 2007 al hasta el 31 de julio de 2008, como promotor social de la sede regional de Piura bajo contrato de locación de servicios y contrato administrativo de servicios; y, desde el 1 de agosto de 2008 hasta el 31 de julio de 2012, como gestor local de la sede regional de Piura bajo contrato administrativo de servicios (f. 357 y 360 del cuaderno cautelar); esto es, por 4 años ininterrumpidos en este último cargo.

18. Como es de verse, los trabajadores beneficiados citados venían cumpliendo funciones de promotores y gestores del Programa Juntos, las cuales son de naturaleza permanente y no temporal, razón por la cual considero que la suscripción



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06489-2013-PA/TC/ EXP. 01000-2013-AA (acumulados)  
PIURA  
SINDICATO DE TRABAJADORES DEL  
PROGRAMA JUNTOS – FILIAL PIURA

de contratos civiles y administrativos de servicios encubrió en la realidad una relación laboral de naturaleza indeterminada.

19. Es pertinente precisar que de acuerdo con la Ley 29792, el Programa Juntos se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; y, según el Decreto Supremo 011-2012-MIDIS, el personal adscrito al Midis –que incluye al personal del Programa Juntos– se encuentra adscrito al régimen laboral de la actividad pública, esto es, al Decreto Legislativo 276.
20. En tal sentido, al tener en cuenta los criterios establecidos en la Sentencia 206-2005-PA/TC, es evidente que la pretensión demandada corresponde resolverse por la jurisdicción contenciosa-administrativa, pues esa es la vía idónea para ventilar las pretensiones relacionadas al régimen laboral público.
21. Cabe precisar, que de la revisión de los actuados, se ha podido apreciar la presentación de documentación de otros trabajadores beneficiados por la demanda como lo son: doña Mariela Abad Gonza, don José Antonio Izquierdo Guerrero, doña María Angélica Ipanaqué Silva y Flor Delicia Rojas Merino; sin embargo, en sus casos, no se ha presentado documento alguno que indique su cese laboral, por lo que no es posible verificar si existió o no alguna lesión a sus derechos fundamentales.

#### **Sentido de mi voto**

En tal sentido, y a fin de que los beneficiarios de la presente demanda no se vean perjudicados en el acceso a la vía procesal que les corresponde para la tramitación de su pretensión, dado que su demanda se interpuso el 25 de junio 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:**



**FLAVIO REÁTEGUI APAZA**  
Secretario de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL