



**EXP. N° 15083-2022-0-1801-JR-LA-10 (Expediente Electrónico)**

**DEMANDANTE: JUAN PABLO REY SOSA TICONA**

**DEMANDADA: MINISTERIO PUBLICO**

**JUEZ: CARLOS CLAUDIO ANAYA BORDA**

**ESPECIALISTA: LUIS JESUS BALDEON BEDON**

**MATERIA: RECONOCIMIENTO DE RELACIÓN LABORAL A  
PLAZO INDETERMINADO Y OTROS**

**Sumilla:** *El principio de Primacía de la Realidad es una fuente de integración fundamental dentro del Derecho del Trabajo, pues la misma prescribe a que cada operador privilegie los hechos acontecidos en la práctica sobre las formalidades establecidas o documentos ofrecidos dentro del proceso.*

## **SENTENCIA**

### **RESOLUCIÓN NÚMEROTRES**

Lima, treinta y uno de mayo del  
dos mil veintitrés. -

#### **I. PARTE EXPOSITIVA:**

##### **I.1. Objeto del proceso**

Por el escrito de su propósito, la parte demandante **JUAN PABLO REY SOSA TICONA**, representada por la Confederación de Trabajadores del Sector Justicia del Perú – COTSEJU-PERU, interpone **DEMANDA** contra el **MINISTERIO PUBLICO**, con el objeto de solicitar el reconocimiento de una relación laboral a plazo indeterminado (desde el 18 de febrero de 2011 en adelante), conforme a la ineficacia del contrato administrativo de servicios – CAS; más intereses legales, intereses financieros, costas y costos procesales.

Sostiene la parte demandante, **JUAN PABLO REY SOSA TICONA**, que los contratos administrativos de servicios – CAS se encuentran invalidados, debido a que el régimen laboral aplicable es el de la actividad privada establecido en el Decreto Legislativo N° 728; por lo que corresponderá una variación de un régimen laboral determinado, así como el pago de los intereses legales, intereses financieros y los costos procesales.

Por otro lado, la parte demandada, **MINISTERIO PUBLICO**, contesta la demanda dentro del plazo correspondiente, formulando previamente la excepción procesal de falta de legitimidad para obrar de la demanda, incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía administrativa; en base a que las confederaciones no tienen representación procesal para demandar pretensiones de sus afiliados, la vía procesal para poder evaluar la validez del contrato administrativo de servicios es el proceso contencioso administrativo y la parte demandante no ha presentado los recursos impugnatorios ante de acceder a la vía jurisdiccional.



Con relación al fondo de la controversia, sostiene que el régimen de contratación administrativa de servicios es autónomo, en donde no se puede aplicar el régimen laboral de la actividad privada. Finalmente, la entidad demandada indica que no procede el pago intereses legales y costos procesales.

Convocadas las partes a la Audiencia de Juzgamiento, la misma se ha realizado conforme a los términos de grabación en audio y video, el cual se anexa al expediente y el cual se describe dentro del acta correspondiente; por lo que, tramitada la causa conforme a su naturaleza, se procederá a sentenciar la misma.

## II. PARTE CONSIDERATIVA:

### CONSIDERACIONES SOBRE EL CONFLICTO JURÍDICO ESPECÍFICO

**PRIMERO:** Respecto a la **excepción de incompetencia por razón de la materia.**- La excepción de incompetencia por razón de la materia es una figura jurídica procesal reconocida en el Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al nuevo proceso de trabajo, en donde su incorporación tiene como finalidad evitar la prosecución de un proceso en la que se observa que el juzgador el cual evalúa la causa no posee una competencia regulada por la propia norma, en cuanto a la especialidad; en cuanto la misma es una calidad inherente al órgano jurisdiccional, y consiste en la aptitud para ejercer válidamente la jurisdicción<sup>1</sup>.

Con ello, no bastará que un órgano jurisdiccional sea tal para que pueda actuar en cualquier proceso válidamente, dentro del carácter general del concepto, es necesario que cumpla con cierto número de requisitos, tales como: la cuantía, la materia, el turno, el grado y el territorio<sup>2</sup>.

**SEGUNDO:** Tan cierto es lo afirmado que, en materia ordinaria, la Corte Suprema de la República han reafirmado tal naturaleza jurídica, al momento de sostener, a través de la Casación N° 3604-2008-lca, que:

*"(...) Es reconocido por la mayor parte de la doctrina sobre los criterios que sirven para determinar la competencia son esencialmente: la materia, la cuantía, la función, el turno y el territorio, siendo los cuatro primeros absolutos e improrrogables, y el cuarto relativo y, por lo tanto, prorrogable. El carácter absoluto de la competencia responde a un interés público, en razón a la estructura y funciones esenciales de los órganos jurisdiccionales; mientras que la competencia relativa rige en función a las necesidades, conveniencia e intereses de las partes (...)"*

<sup>1</sup> PRIORI POSADA GIOVANNI, "La competencia en el Proceso Civil Peruano", Revista Derecho y Sociedad - Asociación Civil, Pág. N° 38 - 52.

<sup>2</sup> MONROY GÁLVEZ JUAN, "Las Excepciones en el Código Procesal Civil Peruano", Revista THEMIS, 1994, Pág. 119-129. Para mayor análisis, se podrá acceder a través del siguiente enlace: <file:///C:/Users/pjudicial/Downloads/Dialnet-LasExcepcionesEnElCodigoProcesalCivilPeruano-5109837.pdf>



**TERCERO: Del caso en concreto.** - De lo actuado, este Juzgado considera que, de la revisión del II Acuerdo Jurisdiccional Supremo, de fecha mayo de 2014, se aprecia que la propia Corte Suprema de la República acordó expresamente que el órgano jurisdiccional competente para evaluar una demanda de un trabajador adscrito al régimen laboral de la actividad privada será el juez laboral en la vía del proceso ordinario laboral, al atender las pretensiones que se planteen.

Para ello, en el referido acuerdo se ha citado en forma expresa que:

*"(...) Si el personal de la entidad se encuentra bajo el régimen laboral privado o mixto, la vía procesal será la del proceso ordinario laboral (...)"*.

**CUARTO:** Así, se podrá apreciar la inmediata invalidez de la excepción formulada, al tener presente que el régimen laboral de la entidad se encuentra adscrita al régimen laboral de la actividad privada, en base al régimen laboral aplicable a la parte demandada (mediante la conformación de un régimen mixto); por lo que, considerando que actualmente que el régimen laboral de la entidad demandada admite la condición de trabajador adscrito al régimen laboral de la actividad privada, se deberá aplicar las conclusiones vertidas en el II Acuerdo Jurisdiccional Supremo de la Corte Suprema de la República.

En base a ello, carece de sentido que la presente demanda sea tramitada en la vía del proceso contencioso administrativo, al haberse facultado jurisprudencialmente la admisión de la demanda en el proceso ordinario; más aun cuando la entidad demandada se encuentra sujeta a un régimen mixto, al coexistir diversos regímenes laborales.

**QUINTO:** En ese sentido, ante la publicación de la Casación N° 17821-2019-Moquegua, emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, el cual constituye una doctrina jurisprudencial, este Juzgado considera la necesidad de evaluar la aplicación de la citada ejecutoria dentro del presente caso en concreto; más aún cuando se advierte que el objeto de la demanda ha sido el reconocimiento de una relación laboral a plazo indeterminado, conforme a la vigencia del régimen laboral de la actividad privada establecida en el Decreto Legislativo N° 728.

En ese sentido, si dentro del objeto de la doctrina jurisprudencial ha sido delimitar la vía procesal correspondiente a la impugnación del contrato administrativo de servicios – CAS, conforme a las siguientes circunstancias:

*"(...) Los trabajadores sujetos al Régimen de Contratación Administrativa de Servicios establecido por el Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley N° 29849, deberán tramitar sus demandas de nulidad de acto administrativo, cese de acto material que no se sustente en acto administrativo, invalidez de contrato o reconocimiento de cualquier otro derecho o beneficio laboral en la vía del proceso contencioso administrativo (...)"*



Se deberá tener presente que la aplicación de la citada doctrina jurisprudencial, emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, solamente sería aplicable si la impugnación del régimen de contratación administrativa de servicios se dirige contra un empleador que ostenta un régimen laboral público (tal como la derogada Ley N° 30745, el Decreto Legislativo N° 27 6 o el régimen previsto por la Ley N° 30057), mas no a los casos en donde se solicita el reconocimiento de una relación laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 728; pues, si se observa una actividad dentro del régimen privado laboral (previsto en el Decreto Legislativo N° 728) o un régimen mixto, la vía procesal correspondiente sería el proceso ordinario laboral.

**SEXTO:** Conforme a ello, si dentro de la motivación empleada en la Casación N° 17821-2019-Moquegua se observa que el objeto de la impugnación del contrato administrativo de servicios ha sido conforme a la vigencia de un régimen ajeno al de la actividad privada, al momento de sostener lo siguiente:

*“(...) El régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, Contrato Administrativo de Servicios modificado por la Ley N° 29849, constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado por lo tanto aplicable solo a entidades de la Administración Pública (...) El inciso 4 del artículo 2° de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, establece que los jueces de trabajo son competentes para conocer las reclamaciones de los trabajadores al servicio de la administración pública en la vía del proceso contencioso administrativo (...)”*

*“(...) Corresponde aplicar tanto el inciso 4 del artículo 2° de la Ley N° 29497, así como el II Pleno Jurisdiccional Supremo del año dos mil catorce; en consecuencia, para conocer el presente caso resulta competente el juez especializado de trabajo a cargo de los procesos contenciosos administrativo y no el que tramita el proceso ordinario laboral (...)”*

*“(...) Se aprecia de autos que las mismas instancias de mérito resolvieron amparar lo peticionado por la accionante, reconociéndole el derecho a que su relación laboral se regule bajo los alcances de la Ley N° 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial (...) Sin embargo, debemos decir que la anotada Ley fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, la cual fue resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 00029-2018-PI/TC (...) En consecuencia, inconstitucionales la Ley N° 30745, Ley de Carrera del Trabajador Judicial, y la Resolución Administrativa N° 216-2018-C-PJ, que aprobó su Reglamento, al considerar que contravienen el artículo 40° y el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, hecho que también se deberá evaluar al momento de resolver (...)”*

Entonces este Juzgado observa que el objeto central de la aplicación de la presente doctrina jurisprudencial solamente será razonable cuando el objeto del cuestionamiento al contrato administrativo de servicios se concentre en un régimen laboral ajeno al establecido dentro del Decreto Legislativo N° 728 o un régimen laboral mixto; por cuanto, si el régimen laboral aplicable es estrictamente público, se deberá aplicar necesariamente lo establecido en el II Acuerdo Plenario Supremo en materia Laboral, al momento de prever que la



vía procesal para evaluar la impugnación de los contratos administrativos de servicios dentro del régimen público siempre será el proceso contencioso administrativo.

**SETIMO:** Si dentro del II Acuerdo Plenario Supremo en materia Laboral, objeto esencial de la Casación N° 17821-2019-Moquegua, ha sido la presente regla procesal:

*“(...) Aquellos trabajadores que inicien y continúen su prestación de servicios suscribiendo Contratos Administrativos de Servicios – CAS (Decreto Legislativo N° 1057), deberán tramitar su demanda de invalidez en la vía del proceso contencioso administrativo (...)”*

*“(...) Si el régimen laboral de la entidad es el régimen laboral público y el trabajador inicia su prestación de servicios suscribiendo un contrato administrativo de servicios, pero continúa laborando luego de vencido el plazo de vigencia del mismo, la vía procesal será el proceso contencioso administrativo (...)”*

Con esto, nuevamente se podrá apreciar que el objeto de la presente doctrina jurisprudencial solamente se aplicará válidamente cuando el régimen laboral pretendido, dentro de la demanda, será de carácter público exclusivamente, el cual constituye una causal de apartamiento del mismo (conforme a la prevalencia de los derechos constitucionales a la Tutela Jurisdiccional Efectiva y el Acceso a la Justicia); por cuanto que el propio II Acuerdo Plenario en materia Laboral también ha establecido expresamente que se deberá admitir la demanda, dentro del proceso ordinario laboral, cuando se solicite el reconocimiento de una relación laboral dentro del régimen de la actividad privada o se advierta la constitución de la entidad demandada bajo un régimen mixto.

**OCTAVO:** Por ello, si dentro del II Acuerdo Plenario en materia Laboral se ha precisado la necesaria validez del proceso ordinario laboral cuando se observe la constitución de un régimen mixto en la entidad o la pretensión de reconocimiento dentro del régimen privado laboral, al observarse:

*“(...) Si el personal de la entidad se encuentra bajo el régimen laboral privado o mixto, la vía procesal será la del proceso ordinario laboral (...)”.*

Entonces este Juzgado concluye constitucionalmente que la Casación N° 17821-2019-Moquegua no se podrá aplicar dentro del presente caso en concreto, debido que la parte demandante ha solicitado el reconocimiento de una relación laboral a plazo indeterminado, sujeto al régimen laboral de la actividad privada prevista en el Decreto Legislativo N° 728; el cual es un supuesto de hecho muy diferente a lo resuelto dentro de la doctrina jurisprudencial, por ser una Administradora de la Oficina Zonal de Apurímac, cuyo régimen jurídico es diferente a los regímenes laborales estrictamente públicos (la Ley N° 30745, el Decreto Legislativo N° 276 o el régimen previsto por la Ley N° 30057) y ser de público conocimiento que la entidad demandada (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI) posee un régimen mixto durante varios años.



**NOVENO: Respecto a la falta de agotamiento de la vía administrativa.** - El inciso 5) del artículo 446º del Código Procesal Civil refiere que, dentro de la etapa procesal de postulación, la parte demandada podrá deducir la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, si se observa una falta de interposición de los recursos impugnatorios de forma previa de acudir a una instancia jurisdiccional.

En ese sentido, la norma dispone que la parte emplazada podrá deducir la presente excepción, argumentando que la parte ha debido interponer los recursos administrativos antes de iniciar una acción judicial; sin embargo, si bien la presente exigencia es válida dentro del contexto de los trabajadores del régimen laboral de la Administración Pública, pero, también no se deberá perder de vista que el mismo no es aplicable cuando el trabajador demandante se encuentre adscrito al régimen laboral de la actividad privada.

**DECIMO:** Para ello, se deberá observar con criterio de conciencia que el II Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral ha precisado que la tutela procesal de los trabajadores no estará condicionada al agotamiento de la vía administrativa, si se aprecia el ejercicio de una actividad que no forma parte de la carrera administrativa, en tanto:

*“(…) No es necesario que agoten la vía administrativa. El agotamiento de la misma sólo será exigible en los siguientes supuestos: i) aquellos trabajadores sujetos al régimen laboral público (Decreto Legislativo 276 y los trabajadores amparados por la Ley N° 24041); (ii) aquellos trabajadores que inicien y continúen su prestación de servicios suscribiendo Contratos Administrativos de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057); y, iii) aquellos trabajadores incorporados a la carrera del servicio civil al amparo de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil (SERVIR). No obstante, no será exigible en los supuestos excepcionales a que se refiere el artículo 19 de la Ley N° 27584 así como en aquellas impugnaciones que se formulen en contra de actos materiales, a que se refiere el artículo 4 inciso 3 de la citada ley (…)”*

**DECIMO PRIMERO: El Caso en Concreto.** - De esta manera, este Juzgador estima que la parte demandante no ha requerido del previo agotamiento de la vía administrativa, pues el artículo II del Título Preliminar de la NLPT dispone que la interposición de acciones judiciales por trabajadores sujetos al régimen laboral privado no requerirá de tal agotamiento (artículo 20º de la NLPT); el cual se puede constatar conforme el régimen laboral de la entidad municipal demandada.

En ese sentido, se podrá apreciar que el agotamiento de la vía administrativa no es adecuado cuando se advierta la valoración de un régimen jurídico privado o para aquellos regímenes laborales que no formen parte de la carrera administrativa (conforme a los fundamentos desarrollados en el Exp. N° 6681-2013-PA/TC); por cuanto que la posibilidad estatal de admitir un tipo contratación administrativa no niega la posibilidad que los trabajadores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada puedan acceder a la jurisdicción ordinaria laboral.



**DECIMO SEGUNDO:** De la excepción procesal de falta de legitimidad para obrar.- Ahora bien, la excepción de falta de legitimidad para obrar, tanto la activa como la pasiva, es una figura jurídica procesal reconocida en el Código Procesal Civil, en donde su incorporación tiene como finalidad evitar la prosecución de un proceso en el que la relación jurídica procesal es extraña a la relación sustantiva que le sirve de instrumento; en tal sentido, la presente figura jurídica permite que el Juez pueda evaluar la prosecución de un proceso que no comprende a los realmente afectados y comprometidos en su decisión, por ser titulares de la relación sustantiva.<sup>3</sup>

En tal sentido, dicha excepción es admitida cuando la parte demandada no se encuentra legitimada para intervenir como tal en un determinado proceso frente a la o las pretensiones formuladas en su contra. Tan cierto es lo afirmado, que, mediante el criterio recaído en el Exp. N° 03610-20 08-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado:

*"(...) Cuando se plantea lo que es la legitimidad para obrar se alude específicamente a la capacidad legal que tenga un demandante para interponer su acción y plantear su pretensión a efectos de que el juez analice y verifique tal condición para admitir la demanda (...) La legitimidad para obrar es la posición habilitante en la que se encuentra una persona para poder plantear determinada pretensión en un proceso. En este caso, la posición habilitante para poder plantear una pretensión en un proceso se le otorga a quien afirma ser parte en la relación jurídico sustantiva que da origen al conflicto de intereses (...) En ese sentido, tendrá legitimidad para obrar, en principio, quien en un proceso afirme ser titular del derecho que se discute (...)"*

**DECIMOTERCERO:** Asimismo, en materia ordinaria, la Sala Civil Permanente y la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República han reafirmado tal naturaleza jurídica de la presente excepción, al momento de sostener, a través de la Casaciones N° 5 89-2010 y N° 2493-2002, que:

*"(...) La legitimidad para obrar como aquella identidad que existe entre la persona que la ley autoriza a solicitar la actividad jurisdiccional en resguardo de determinados derechos de tipo material, y la persona que interpone la demanda o a quien debe dirigirse la pretensión, en razón a que esta posesión resulta más coherente con la concepción de la acción o de la tutela jurisdiccional efectiva, según la cual para que se cumpla con la legitimidad para obrar, bastará la afirmación de la existencia de la posición autorizada por la ley(...) Para tener legitimidad para obrar activa (del demandante) no es necesario ser titular de un derecho, sino expresar una posición habilitante para demandar, toda vez que la titularidad del derecho es una cuestión de fondo que deberá ser dilucidada en la sentencia, en tanto que la posición habilitante es una condición procesal mínima para establecer la existencia de una relación jurídico procesal válida (...)"*

**DECIMOCUARTO:** Del Caso Concreto. - Ahora bien, conforme a la valoración de los medios probatorios ofrecidos, este Juzgado observa que la defensa de la parte demandada es que las confederaciones de trabajadores no tendrían

<sup>3</sup>MONROY GÁLVEZ JUAN, "Temas del Proceso Civil", 1987, pág. 183



representación procesal con respecto a los intereses de sus afiliados, conforme a una interpretación literal del artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497; conllevando a que el petitorio de la demanda sea improcedente.

Ahora bien, a pesar que el artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497 ha establecido que los sindicatos actúan en defensa de sus dirigentes y afiliados, sin necesidad de tener un poder especial de representación, en donde se podría observar una exclusión implícita de las federaciones y confederaciones de trabajadores; sin embargo, esta instancia procesal considera que el presente artículo deberá ser analizado dentro de su contexto, así como la necesidad de fomentar un derecho a la igualdad y no discriminación dentro del análisis respecto a la representación sindical en el proceso laboral.

Por consiguiente, en relación a lo previamente señalado, a pesar que el artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497 haya señalado que la representación será ejercida por los sindicatos, pero también se deberá tener presente que el término sindicato, a nivel general, también ha conglomerado a las organizaciones colectivas denominadas federaciones y confederaciones; por cuanto que la propia teoría laboralista ha señalado que el término sindicato laboral siempre ha mantenido un concepto amplio y el cual no puede sujetarse a un tipo de legislación, al ser identificada con toda organización o asociación profesional integrada por trabajadores unidos<sup>4</sup>.

**DECIMO QUINTO:** Asimismo, si el artículo 2° del Convenio 87° de la Organización Internacional del Trabajo – OIT ha establecido que los trabajadores tienen derecho a constituir organizaciones que estimen convenientes, sin que el sindicato (en el sentido estricto del término) solamente sea la única organización de representación, al existir otros tipos de organizaciones sindicales, tales como las federaciones de trabajadores y las confederaciones; los cuales solamente son formas de mayor representación de los trabajadores y el cual son también organizaciones gremiales que ejercen una defensa de la clase trabajadora.

Para esto, si a través de los informes del Comité de Libertad Sindical, tal como el Informe N° 1028 y el Informe N° 1034, la Organización Internacional del Trabajo – OIT ha establecido parámetros de interpretación, para las normas legales y procesales nacionales, a través del cual las federaciones y confederaciones tienen los mismos derechos de representación de los sindicatos; tal como se puede establecer los siguientes lineamientos:

*“(…) Todos los trabajadores deberían tener derecho a ejercer libremente sus actividades de defensa y de promoción de sus intereses económicos y sociales a través de las centrales sindicales de su elección (…)”*

*“(…) Para poder defender mejor los intereses de sus mandantes, las organizaciones de trabajadores y de empleadores han de tener derecho a constituir las federaciones y las*

---

<sup>4</sup>GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES, en su libro “Diccionario Jurídico Elemental”, Novena Edición Actualizada, Editorial HELIASTA S.R.L, 1993, Buenos Aires – Argentina.





*confederaciones que estimen convenientes, las cuales, por su parte, deberían disfrutar de los distintos derechos que se reconocen a las organizaciones de base, especialmente en lo que respecta a la libertad de funcionamiento, de actividades y de programas de acción (...)*”

Entonces no existe una interpretación de carácter convencional, o propio de los derechos humanos, a través del cual se pueda interpretar que el artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497 solamente faculta un tipo de presentación procesal solamente a los sindicatos o a los organismos sindicales de primer orden; por cuanto que una interpretación acorde con el artículo 2° del Convenio 87° de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, así como el Informe N° 1028 y el Informe N° 1034 del Comité de Libertad Sindical, deberá establecer que toda organización sindical (sea sindicato, federación o confederación) deberá tener el derecho de representar a uno de sus afiliados, si es que la parte demandante estima conveniente.

**DECIMO SEXTO:** Asimismo, a nivel de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos – CIDH, este máximo órgano de control de los derechos humanos ha establecido que la protección de la libertad sindical se debe garantizar a nivel material y procesal; por cuanto que en el caso Lagos del Campo vs Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado debe garantizar el ejercicio de la libertad sindical, al momento de establecer lo siguiente:

*“(...) El Estado tiene el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses<sup>223</sup>. En este sentido, la Corte ha resaltado que la libertad de asociación en materia laboral “no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar [agrupaciones], sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad (...)”*

*“(...) La protección que reconoce el derecho a la libertad de asociación en el contexto laboral se extiende a organizaciones que, aun cuando tengan una naturaleza distinta a la de los sindicatos, persigan fines de representación de los intereses legítimos de los trabajadores. Esta protección deriva del propio artículo 16 de la Convención Americana, el cual protege la libertad de asociación con fines de cualquier índole, así como de otros instrumentos internacionales, que reconocen una protección especial a la libertad de asociación con fines de protección de los intereses de los trabajadores, sin especificar que esta protección se restrinja al ámbito sindical (...)”*

Así, teniendo presente que en la citada jurisprudencia a nivel de derechos humanos, se ha interpretado que la representación sindical se encuentra contemplado dentro de un sentido amplio y el cual puede identificarse con cualquier organización que represente los intereses de los trabajadores; entonces se podrá observar que la interpretación realizada en la Casación N° 9021-2019-Callao y la Casación N° 15674-2017-Lima, por parte de la Corte Suprema de la República, relacionado a la siguiente conclusión:



*“(…) En efecto, en ningún caso, tanto el ordenamiento legal referido a relaciones colectivas como el ordenamiento procesal le ha otorgado legitimidad para obrar a las federaciones para accionar por los derechos individuales de un trabajador, esto es la posibilidad de ser parte en el proceso, situación que en todo caso ha sido únicamente prevista para los sindicatos e inclusive en forma especial, conforme se corrobora de las normas arriba precisadas (…)”*

*“(…) Teniendo en cuenta lo expresado en el considerando anterior, esta Sala Suprema considera que las federaciones, en su condición de organizaciones sindicales de segundo grado, no tienen legitimidad procesal para comparecer en un proceso laboral donde se reclamen derechos provenientes del Derecho Individual del Trabajo, pues esta facultad es atribuida por la ley a los sindicatos de primer grado (…). Contribuye a sustentar esta conclusión el hecho que los sindicatos están constituidos por personas naturales, mientras que las federaciones tienen como afiliados a sindicatos de primer grado (…). Cabe precisar que el artículo 36° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, señala que para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (2) sindicatos registrados de la misma actividad o clase. En consecuencia, se puede concluir que las federaciones no tienen legitimidad procesal para reclamar derechos de carácter individual propios de un trabajador. No obstante lo antes expresado, se deja expresa constancia que las federaciones tienen legitimidad procesal para representar a los sindicatos que las integran (…)”*

Simplemente no pueden encontrarse acorde con el derecho convencional o la vigencia de los propios derechos humanos, pues la citada interpretación de la OIT y la CIDH han establecido que el artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497 deberá interpretarse en un sentido amplio y razonable, dando la posibilidad que cualquier organización que represente a los trabajadores, podrá demandar judicialmente en nombre de sus afiliados.

**DECIMO SETIMO:** Conforme a ello, partiendo desde una interpretación convencional del artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497, se podrá observar definitivamente que la Confederación de Trabajadores del Sector Justicia del Perú – COTSEJU-PERU se ha encontrado plenamente facultada para interponer demandas en nombre de sus afiliados; en base a que el ejercicio constitucional y convencional del derecho a la libertad sindical permitirá sustentar una interpretación amplia respecto al rol de las organizaciones sindicales, en donde las federaciones y confederaciones (tal como sucede con los sindicatos actualmente) podrán ampliamente representar los derechos de sus afiliados.

Consecuentemente, desde una interpretación convencional y constitucional del artículo 8.3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497, entonces la presente excepción deberá ser declarada improcedente.

**DECIMO OCTAVO:** **Sobre el contrato administrativo de servicios.-** El contrato administrativo de servicios (CAS) es una figura jurídica del Estado regulado en el Decreto Legislativo N° 1057 y su reglamento, por el cual su eficacia no se encuentra sujeta a la vigencia de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que



regulan carreras administrativas especiales; pues su carácter transitorio y especial, con excepción de las empresas del Estado y los proyectos de inversión pública.

Asimismo, si bien es verdad que en el proceso de inconstitucionalidad recaído en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC<sup>5</sup>, el TC ha considerado que el CAS es un régimen laboral de carácter especial válido, bajo la garantía de reconocerse los derechos mínimos reconocidos por la Constitución Política del Perú y los convenios internacionales de la OIT; sin embargo, a la entrada en vigencia de la Ley N° 29849, norma por el cual se establece la eliminación progresiva del régimen laboral y otorga derechos laborales, actualmente se reafirma y reitera<sup>6</sup> que el referido régimen CAS no podrá limitar el ejercicio de los derechos constitucionales (aún más si la misma encubre una desnaturalización contractual previa), ni desconocer o rebajar la dignidad de los trabajadores, de conformidad con la presente garantía reconocida en el artículo 23° de la Constitución Política del Perú, en supuestos específicos (el cual no invalida el presente régimen en su integridad).

Para ello, bastará con recordar que, en el Exp. N° 1124-2001-AA/TC, el colegiado constitucional ya ha señalado precedentemente que:

*"(...) El desequilibrio absoluto resulta contrario al principio tuitivo de nuestra Constitución del trabajo que se infiere de las propias normas constitucionales tuitivas del trabajador (irrenunciabilidad de derechos, pro operario y los contenidos en el artículo 23° de la Constitución) y, por lo demás, como consecuencia inexorable del principio de Estado social y democrático de derecho que se desprende de los artículos 43° ("República" "social") y 3° de la Constitución, respectivamente. El constante recurso de la demandada a este dispositivo legal es la evidencia de cómo este principio tuitivo desaparece con la disparidad empleador/trabajador respecto a la determinación de la conclusión de la relación laboral"*

**DECIMO NOVENO:** Por lo que, actualmente la jurisprudencia ordinaria ya ha señalado que, en el caso de los trabajadores adscritos al régimen privado (en similar condición a los trabajadores de las empresas del Estado o los obreros municipales), los referidos trabajadores -en caso se acredite un supuesto de

---

<sup>5</sup>En el referido Exp. N° 00002-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado que *"En principio, 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; por un lado como ente con prerrogativas previstas en la Constitución y las leyes, y por el otro como parte contratante, asumiendo obligaciones y deberes vinculados a los contratos que aquella suscribe con personas de derecho privado (...)* A partir de la presente sentencia, el artículo 1° del Decreto Legislativo N.° 1057 debe ser interpretado de modo que toda actividad interpretativa hecha respecto del denominado "contrato administrativo de servicios", deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen "especial" de contratación laboral para el sector público, el mismo que como ya se ha expuesto, resulta compatible con el marco constitucional".

<sup>6</sup> Para ello, ya se sostiene que los principios reconocidos en el artículo 23° de la Constitución Política del Perú se han fundado en la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho establecido en el artículo 43° de la carta magna, en cuanto el trabajo es la fuente primaria de la riqueza de un país; para ello, se podrá revisar el trabajo realizado por RUBIO CORREA MARCIA, *"La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional"*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Segunda Reimpresión, 2006, Pág. 376 - 377.



falta de acceso a la carrera administrativa- no podrán ser contratados mediante un régimen laboral aparentemente especial y autónomo.

En consecuencia, si bien es verdad que el contrato CAS es régimen laboral válido de conformidad a lo señalado en el Exp. N° 0 0002-2010-PI/TC o que la sola vigencia del contrato CAS permita una extinción de la relación laboral inmediata sin apreciar el régimen laboral constituyente, tal como va señalado el Tribunal Constitucional en una reciente sentencia recaída en el Exp. N° 03531-2015-PA/TC<sup>7</sup>.

Sin embargo, este Juzgado se adhiere a los fundamentos desarrollados en el Exp. N° 00876-2012-PA/TC, N° 0510-2013-PA/TC, N° 0 6681-2013-PA/TC , N° 00698-2017 PA/TC y N° 02102-2019-PA/TC, por cual se ha determinado que los trabajadores cuyo régimen forman parte de un régimen laboral especial, propio de un régimen laboral permanente (tal como es el régimen laboral de la actividad privada) y en el cual no se pueda acceder mediante un ascenso meritocrático, no existirán motivos razonables para admitir la vigencia un contrato administrativo de servicios de manera autónoma, en tanto que su aplicación no condicionará la existencia un régimen previo, esto es, la existencia de un régimen laboral a plazo indeterminado.

**VIGESIMO:** En ese sentido, si dentro de las citadas sentencias se ha resuelto mediante los siguientes términos:

*“(…) Implica tener en cuenta que hay distintos regímenes legales que sí forman parte de la carrera pública (por ejemplo, y sin ánimo taxativo, los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil), y otros que claramente no forman parte de ella (como es el caso, también sin ánimo exhaustivo, de los obreros municipales sujetos a la actividad privada, los trabajadores del régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, los funcionarios de confianza o los trabajadores de las empresas del Estado) (…)”(Exp. N ° 6681-2013-PA/TC)*

*“(…) A fin de determinar la naturaleza de los servicios que prestó el demandante para la municipalidad emplazada, es preciso aplicar el principio de primacía de la realidad, el cual, como ha reiterado este Tribunal, es un elemento implícito en nuestro ordenamiento jurídico (…). Habiéndose acreditado la existencia de un vínculo laboral con la municipalidad emplazada, el demandante solamente podía ser despedido por causa de su conducta o su desempeño laboral, lo que no ha sucedido en el presente*

---

<sup>7</sup>A través de la sentencia recaída en el Exp. N° 03531-2015-PA/TC , el Tribunal Constitucional recientemente ha señalado que un trabajador obrero municipal podrá celebrar contratos administrativos de servicios – CAS, por cuanto que no existiría un impedimento legal para su celebración, al precisar: “ (...) Por otro lado, respecto al argumento referido a que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a los obreros municipales les corresponde el régimen laboral de la actividad privada, este Tribunal entiende que dicho artículo no regula una prohibición de la contratación de obreros municipales en el régimen CAS, cuya constitucionalidad ha sido reconocida ya por este Tribunal (...) Por consiguiente, habiéndose acreditado que la extinción de la relación laboral del recurrente se ha debido al vencimiento del plazo de su contrato administrativo de servicios, y que no existe un impedimento legal para su contratación en el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057, no se ha afectado derecho constitucional alguno. Por esta razón, corresponde desestimar la demanda (...)”



caso, razón por la cual ha sido víctima de un despido arbitrario, violatorio de su derecho al trabajo (...)"(Exp. N° 06681-2013-PA/TC)

**VIGESIMO PRIMERO:** En consecuencia, se podrá apreciar que no será válida la autonomía de la contratación administrativa de servicios, por cuanto es un régimen laboral especial (al igual que los trabajadores de las empresas del Estado, aquellos que no forman parte de la carrera administrativa o el régimen de obreros municipales), el cual no reconoce todos los derechos propios de un trabajador a plazo indeterminado (desde una óptica comparativa o conforme a la aplicación del derecho constitucional de la igualdad y la no discriminación); en donde la forma de contratación válida será el contrato de trabajo sujeto al Decreto Legislativo N° 728.

Para ello, en un caso similar, a través de la Casación N 13812-2016-Lima Norte, la Corte Suprema de la República estableció que no procedía la contratación CAS de un trabajador que poseía un régimen especial de contratación (tal como sucede con los obreros municipales); por cuanto:

*"(...) El personal de Serenazgo se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada, al ser considerados como obreros, puesto que realizan un trabajo preponderadamente físico, como lo ha determinado el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, así como esta Sala Suprema, no siendo válida la contratación bajo contratos administrativos de servicios (CAS). (...)"*

Entonces, conforme a parámetros propios del derecho constitucional a la igualdad y la no discriminación establecida en nuestra Constitución Política del Perú, entonces se podrá apreciar que el contrato aplicable será conforme al régimen laboral de la entidad pública; por ser un régimen laboral conforme al principio de continuidad, la protección de la dignidad del trabajador y el de primacía de la realidad.

**VIGESIMO SEGUNDO: Sobre el caso en concreto.** - De los actuados, este Juzgado observa que las labores desempeñadas se concentraban en las actividades de Asistente Administrativo, los cuales se han ejecutado de manera ininterrumpida desde el inicio de su relación laboral.

De esta manera, no se comparte, bajo ninguna circunstancia lo señalado por la demandada con respecto a la inclusión de los trabajadores administrativos o cargos de confianza dentro del régimen laboral de la actividad pública previsto en el Decreto Legislativo N° 276 o sujetarse a la sola autonomía del régimen; en cuanto que este órgano jurisdiccional ya ha reiterado en anteriores oportunidades que estos tipos de trabajadores no pueden tener una oportunidad real de acceder a una carrera administrativa (acceso meritocrático que no ha sido realizado por la demandada, pero no ha sido probado en el presente proceso) o poder a mayores cargos institucionales (superiores al cargo asignado), más aún cuando se puede apreciar que este cargo ha sido de naturaleza administrativa.

En ese sentido, si se advierte que dentro del fallo recaído en el Exp. N° 06681-2013-PA/TC, por parte del Tribunal Constitucional, solamente se puede admitir



la declaración de un régimen administrativo público conforme a aquellas actividades bajo supuestos de ascenso meritocrática (siendo objeto de inaplicación constitucional los puestos desarrollados a través del IX Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral, emitida por la Corte Suprema de la República, así como a los fundamentos contenidos dentro de la sentencia recaída en el Exp. N° 0013-2021-PI/TC); entonces se podrá advertir que el régimen de los trabajadores administrativos (aquellos que no acceden a un concurso público) no puede formar parte de un régimen meritocrático o mediante el acceso mediante un concurso público conforme a lo establecido en el régimen del Decreto Legislativo N° 276 o sola mente CAS, al no poder ejecutar una actividad esencial dentro de un régimen de promoción administrativa o la posibilidad efectiva de ascender laboralmente (el cual no se ha acreditado por la demandada dentro del presente proceso).

**VIGESIMO TERCERO:** Para esto, si dentro de los considerandos en el Exp. N° 06681-2013-PA/TC se han establecido los siguientes elementos interpretativos:

*"(...) Es claro que el "precedente Huatuco" solo resulta de aplicación cuando se trata de pedidos de reincorporación en plazas que forman parte de la carrera administrativa, y no frente a otras modalidades de función pública. Esto es especialmente relevante, pues implica tener en cuenta que hay distintos regímenes legales que sí forman parte de la carrera pública (por ejemplo, y sin ánimo taxativo, los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil), y otros que claramente no forman parte de ella (como es el caso, también sin ánimo exhaustivo, de los obreros municipales sujetos a la actividad privada, los trabajadores del régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, los funcionarios de confianza o los trabajadores de las empresas del Estado) (...)"*

Entonces se podrá observar concretamente que tal actividad ha distado notoriamente de una función de servidor público sujeto a la carrera administrativa (observándose de esta manera la ineficacia del contrato administrativo de servicios – CAS; imposibilitándose la aplicación del precedente Huatuco), al no apreciarse una actividad propiamente intelectual (asumiendo la postura clásica) y sin poderse apreciar que tal trabajador pudiese ascender dentro de la carrera administrativa (conforme a ascensos progresivos, el cual la demandada no ha podido demostrar dentro del presente proceso), conforme a los recientes criterios establecidos por la Corte Suprema y el propio Tribunal Constitucional en los últimos años con respecto a la ineficacia de los contratos CAS.

**VIGESIMO CUARTO:** Ahora, si bien es verdad que en este tipo de trabajadores no existe un pronunciamiento concreto (fuera del régimen jurídico municipal), respecto a su condición de servidores públicos de carrera, pero, este Juzgado estima que se deberá dejar de analizar con criterio de conciencia el impacto progresivo que ha tenido la aplicación del derecho a la igualdad y no discriminación al momento de determinar el régimen laboral inicial por cada trabajador; pues (tal como sucede con los trabajadores obreros municipales, quienes ostentan el régimen laboral de la actividad privada previsto en el Texto



Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR) la diferencia solamente puede radicar en la posibilidad de ascenso dentro de la carrera pública administrativa, y no en la sola diferencia entre las actividades manuales o mentales.

Para ello, si se aprecia que ya han existido pronunciamientos precedentes, tal como lo señalado en el Exp. N° 455-2013-AA/TC, en donde el Tribunal Constitucional ha excluido a los trabajadores de la SUNAT (el cual no es una entidad municipal) de la aplicación del precedente vinculante Huatuco; se podrá apreciar la necesidad de modificar el enfoque establecido por la doctrina laboral clásica, pues (tal como lo señalado el propio colegiado a nivel constitucional) se deberá privilegiar -dentro del sistema público- a aquellos trabajadores que puedan acceder a una carrera administrativa (aunque tengan cargos de confianza) a través de la meritocracia, por cuanto:

*"(...) La base de una distinción entre función pública y carrera administrativa, se determina que no todos los trabajadores del sector público necesariamente realizan carrera administrativa ni están sujetos a un proceso de calificación a través de un concurso público (...)"*.

Así, considerando que en tal caso se aprecia el desarrollo de labores como trabajador administrativo dentro de la SUNAT (entidad similar a la RENIEC); entonces se podrá apreciar que tal fallo si podrá aplicarse en la presente controversia, en tanto que la actividad desarrollada por la parte demandante no guarda una relación directa con el ascenso de la carrera administrativa pública, al no apreciarse alguna forma por el cual pueda acceder al régimen de ascenso.

**VIGESIMO QUINTO:** Conforme a tal razón, al no haberse acreditado que la función desempeñada se encuentre sujeta a una carrera administrativa o las obligaciones asumidas puedan permitir un ascenso dentro de la carrera pública mediante las evaluaciones meritocráticas, por estar sujetarse a una actividad de asistente administrativo; en ese sentido, este Juzgado considera viable la aplicación de la sentencia recaída en el Exp. N° 455-2013-AA/TC, declarando la constitución de una relación laboral a plazo indeterminado y conforme a la aplicación del régimen laboral de la actividad privada previsto en el Decreto Legislativo N° 728 (conforme al periodo 18 de febrero de 2011 en adelante), mediante la inclusión de la planilla correspondiente, por cuanto se aprecia objetivamente que el demandante no ha podido acceder a una carrera dentro de la admisión pública, al no acreditarse la posibilidad de ascender dentro de la función pública.

En efecto, tal como se ha considerado en el Exp. N° 455-2013-AA/TC (conforme al voto del señor magistrado Miranda Canales y Espinoza - Saldaña Barrera), el TC ha señalado en forma expresa:

*"(...) En ese sentido, resulta importante apreciar que, más allá de consideraciones de carácter estrictamente formal, la labor de chofer control móvil no forma parte de la (...) carrera administrativa, sino que se encuentra referido a un tipo de actividad de la*



*función pública que no atiende a criterios meritocráticos para el acceso, permanencia o ascenso dentro de la misma(...)"*.

Conforme a esto, se procederá a declarar la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado, mediante la vigencia del régimen laboral de la actividad privada prevista en el Decreto Legislativo N° 728; correspondiente al periodo 18 de febrero de 2011 en adelante.

**VIGESIMO SEXTO:** Además, este Juzgado tampoco considera respetuosamente que el cambio del régimen laboral (tal como puede suceder al régimen laboral de la actividad privada establecido en el Decreto Legislativo N° 728) pueda afectar del derecho a un derecho constitucional al Acceso a la Función Pública en igualdad de condiciones (siendo otro argumento de inaplicación del IX Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral, emitida por la Corte Suprema de la República); tal como se pudiese apreciar dentro del Exp. N° 00013-2021-PI/TC (tal como se precisó al momento de declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 31131), al momento de sostener recientemente lo siguiente:

*“(...) La implementación de la cuestionada Ley 31131 supone un aumento en el gasto público, como se verá más adelante. Pero también representa un ejercicio irrazonable de la función legislativa, en la medida en que el Congreso de la República ha dispuesto la incorporación del personal contratado por el Estado bajo la modalidad CAS a los regímenes laborales regulados por los decretos legislativos 276 y 728, sin tomar en consideración los principios que orientan el ejercicio del servicio público y en contravención con la política estatal respecto del servicio civil (...)Una fórmula de acceso contraria a este diseño contraviene el marco normativo sobre el cual se desarrolla la gestión de recursos humanos en el sector público y, además, como se ha advertido supra, debilita el esfuerzo que el Poder Ejecutivo viene desplegando a fin de implementar progresivamente un régimen laboral único (Ley del Servicio Civil) para todos los trabajadores que prestan servicios en las diferentes instituciones públicas del país(...) En lo que respecta a la exigencia del concurso público que hace la ley impugnada, debe advertirse que en los procesos de selección a los que postula el personal CAS existe un estándar de evaluación que puede ser más bajo, por cuanto no necesariamente se configuran las exigencias propias de un concurso público de méritos, donde, además de evaluar el perfil curricular del postulante, se evalúan sus conocimientos técnicos a través de un examen. (...)”*

Por cuanto que aquella interpretación constitucional significaría que la obligación a acceder a un concurso público de méritos y sujeto a plaza presupuestada sería absoluta o sin estar sujeto a excepciones, propio de un enfoque abstracto y dogmático de la implementación de un régimen del Servicio Civil dentro del Estado Peruano (el cual ni siquiera admite la Ley N° 30057 en su totalidad); por cuanto que tal interpretación realizado por este órgano de control de la constitución solamente evidencia una inexplicable contravención a los propios parámetros de distinción establecidos dentro del Exp. N° 06681-2013-PA/TC en procesos anteriores (realizado por el propio Tribunal Constitucional) y la Casación N° 12475-2014-Moquegua (establecido por la Corte Suprema de la República), al existir la vigente necesidad de establecer qué tipo de servidores públicos han formado parte de la carrera





administrativa y cuáles no (tal como el Decreto Legislativo N° 1057 lo ha normado expresamente).

**VIGESIMO SETIMO:** En efecto, se ha considerado que la parte demandante se ha encontrado excluida de los presupuestos requeridos dentro del Exp. N° 5057-2013-PA//TC expedido por el Tribunal Constitucional (el cual se ha encontrado en relación con el derogado DU N° 016-2020), pues a través de la sentencia recaída en el Exp. N° 06681-2013-PA/TC y la Casación N° 12475-2014-Moquegua, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de la República han establecido previamente (el cual se ha podido establecer en diversa jurisprudencia) que aquel precedente no resultará aplicable si el objeto de la demanda se advierte la pretensión de la invalidez del contrato administrativo de servicios – CAS (el cual objetivamente no ha formado parte de la carrera administrativa).

En consecuencia, al existir una causal clara de inaplicación del citado precedente en el presente caso en concreto y en concordancia de los criterios ya establecidos dentro del Exp. N° 06681-2013-PA/TC y la Casación N° 12475-2014-Moquegua; entonces no se advierte una causal objetiva para poder sostener que los requisitos establecidos en el artículo 40° de la Constitución Política del Perú se deban aplicar en el presente caso o ser objeto de un paradigma jurisdiccional absoluto, si se observa una excepción de la misma, al tener presente que el contrato previsto en el CAS no forma parte de la carrera administrativa.

**VIGESIMO OCTAVO:** Con relación al gasto público que ocasionaría el reconocimiento de un CAS a una relación laboral a plazo indeterminado previsto en el Decreto Legislativo N° 728 dentro del presupuesto público (en cualquier supuesto), dentro del Exp. N° 00013-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado ya en diversos pronunciamientos que el traspaso de los trabajadores CAS al régimen laboral de la actividad privada ocasionaría un enorme gasto que desestabilizaría la economía y vulneraría la prohibición de iniciativa de gasto consagrado en el artículo 78° de la Constitución Política del Perú; por cuanto que impediría una distribución idónea del presupuesto para el cumplimiento de las diversas obligaciones que se encuentran siendo asumidas por el Estado y permitiendo gastos adicionales no previstos dentro del Tesoro Público.

Para que no existe duda al respecto, en citado Exp. N° 00013-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional asume textualmente los presentes argumentos, al fundamentar los siguientes aspectos:

*“(…) Este Tribunal encuentra oportuno acotar que la prohibición de crear gasto que condiciona la potestad del Congreso de la República (artículo 79 de la Constitución) debe interpretarse de conformidad con el principio de equilibrio presupuestal, consagrado en el artículo 78 constitucional. En efecto, la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución tiene, entre otros objetivos, uno que aquí interesa de forma especial: la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto (...) Por ello, este Tribunal observa que las autoridades deben actuar con prudencia y evitar la aprobación de medidas que puedan desestabilizar la economía, ya que lo contrario*



*afectaría la posibilidad de ejecutar los fines propios del Estado y la protección de los derechos fundamentales (...) Por tanto, cabe concluir que el financiamiento de la incorporación del personal contratado mediante el régimen CAS a los regímenes laborales regulados mediante los decretos legislativos 728 y 276, demanda fondos del tesoro no previstos en las leyes presupuestales del sector público. 106. Asimismo, en la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley impugnada (obrante a fojas 39 del expediente virtual), se indicó que las opiniones técnicas emitidas por entidades como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre las iniciativas legislativas que se concretaron en la ley sub judice, fueron desfavorables. 107. A esto hay que añadir que la actual situación económica del país obliga a todos los órganos y poderes del Estado a proceder de un modo especialmente cauteloso y prudente en el manejo de los recursos públicos, ya que se requiere enfrentar la crisis sanitaria y el impacto que esta ha tenido en la economía nacional (...)*”

Por el contrario, este Juzgado considera que tales afectaciones al artículo 78° de la Constitución Política del Perú no serían razonables, por cuanto que se deberá tener presente que el cumplimiento de una sentencia judicial requiere el cumplimiento de una partida presupuestal que la entidad demandada tiene que implementar y el cual posee de un plazo adecuado para hacer efectivo la sentencia; así, al tener presente que la entidad demandada debe cumplir con lo ordenado en una sentencia que ostenta la calidad de Cosa Juzgada sujeto a una partida presupuestaria que cada entidad tiene prevista dentro de los gastos contingentes, entonces no podemos apreciar que el reconocimiento de una relación laboral a plazo indeterminado dentro del Decreto Legislativo N° 728 y la posterior reposición al puesto de trabajo pueda desconocer los presupuestos previstos en el artículo 78° de nuestra Constitución Política del Perú.

**VIGESIMO NOVENO:** Para ello, no habrá que olvidar que la propia jurisprudencia constitucional ya ha establecido que la determinación de las reglas presupuestarias o los límites de gasto público deberán estar sujetos a los supuestos de razonabilidad o proporcionalidad cuando se analicen la vigencia de otros derechos fundamentales, tal como sucede en el procedimiento de negociación colectiva pública (por ejemplo); por cuanto que dentro del Exp. N° 003-2013-PI/TC (y acumulados), el mismo Tribunal Constitucional ha establecido que las reglas o prohibiciones presupuestarias deberán ser objeto de un análisis razonable o proporcional dentro del proceso de la negociación colectiva, por cuanto que su prohibición permanente (en un símil o comparación) solamente permitiría una neutralización total del presente derecho de los trabajadores CAS (puros o mixtos)

Con esto, si a través del Exp. N° 003-2013-PI/TC (y acumulados) se ha estimado que las reglas de prohibición presupuestarias deberán ser objeto de un enfoque razonable o flexible, al estimar:

*“(...) Ahora bien, aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de los salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de una restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas*



*limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios (...) Por otro lado, los límites a la negociación colectiva de los trabajadores que pertenecen al sector público serán admisibles siempre que estos sean razonables y proporcionales, es decir, que no terminen desnaturalizando el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros (...) Precisamente, la restricción temporal de la negociación colectiva, en cuanto al incremento de salarios, guarda coherencia con el hecho de que este es un mecanismo que permite equiparar las relaciones entre trabajadores y empleadores. De lo contrario, y de mantenerse una restricción absoluta e indefinida del ejercicio de este derecho de los trabajadores, el Tribunal considera que se desnaturalizaría dicha relación si se impide que los trabajadores tengan la posibilidad de someter sus expectativas legítimas sobre la mejora de condiciones laborales u otros mediante el proceso de negociación y diálogo entre el Estado y sus trabajadores (...)* “

**TRIGESIMO:** Entonces no se aprecian argumentos constitucionales suficientes para poder estimar que el traspaso de los trabajadores adscritos al régimen laboral del contrato administrativo de servicios - CAS al régimen laboral de la actividad privada establecido en el Decreto Legislativo N° 728; por cuanto que se podrá apreciar que la propia línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha admitido que las reglas o prohibiciones presupuestales podrán ser flexibilizadas conforme al principio de razonabilidad (tal como incluir los gastos presupuestales ante el parlamento luego de la declaración del cambio del régimen laboral o la inserción del presupuesto dentro del cumplimiento de la sentencia) en donde tal traspaso de régimen laboral si será declarado constitucional.

**TRIGESIMO PRIMERO: Sobre los intereses legales, costos y costas procesales.** -El artículo 31° de la Nueva Ley Procesal del Trabajo prescribe:

*“(...) El pago de los intereses legales y la condena en costos y costas no requieren ser demandados. Su cuantía o modo de liquidación es de expreso pronunciamiento en la sentencia (...)”*

En ese sentido, corresponderá emitir pronunciamiento a tales extremos y la forma de determinación de su importe; dicho esto, los intereses legales son la contraprestación por el uso del dinero en el tiempo, por tanto, constituyen un precio fundamental de la economía pues permiten estructurar el proceso de producción, al coordinar la valoración presente versus la valoración futura de los bienes y servicios.

Asimismo, en el supuesto de pago de interés por mora (que concurre cuando se produce el retardo culposo o doloso del deudor en el cumplimiento de la prestación debida y ante el cumplimiento de los requisitos para devengar intereses moratorios), en materia previsional, será de origen legal, pues -de conformidad con lo establecido en el artículo 1246° del Código Civil- deviene por mandato de la ley.



**TRIGESIMO SEGUNDO:** En lo que respecta a las costas y costos, el artículo 14° de la citada norma precisa:

*“(...) La condena en costas y costos se regula conforme a la norma procesal civil (...)”*

Por tanto, conforme al artículo 412° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria, su reembolso:

*“(...) Es de cargo de la parte vencida (...)”*, que en el presente caso es la demandada.

Asimismo, el artículo 414° del mismo Código refiere :

*“(...) El Juez regulará los alcances de la condena en costas y costos, tanto respecto del monto como de los obligados y beneficiados, en atención a las incidencias del proceso, fundamentando su decisión (...)”*

Además, el artículo 410° de dicho Código estipula que:

*“(...) Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso (...)”*.

Por lo que, la demandada deberá abonar en etapa de ejecución de sentencia todos los gastos en que incurra el actor como consecuencia del proceso, tanto en etapa de conocimiento como de ejecución de sentencia, siempre en relación a las pretensiones amparadas.

**TRIGESIMO TERCERO:** En cuanto a los costos procesales, el artículo 411° del Código Procesal Civil prescribe que:

*“(...) Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo (...)”*

En concordancia, con el artículo 16° de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, el cual estipula:

*“(...) El demandante puede incluir de modo expreso su pretensión de reconocimiento de honorarios que se pagan con ocasión del proceso (...)”*.

Ahora, de la revisión de los autos, se deberá considerar los criterios establecidos por el propio TC, tal como la sentencia recaída en el Expediente N° 00052-2010-PA/TC, al momento de señalar que:

*“(...) Teniendo presentes las razones esgrimidas por el Juzgado y la Sala, este Tribunal considera que los criterios utilizados para determinar el monto de los honorarios han sido incompletos, pues para ello no sólo debe valorarse la razón del tiempo y la participación de los abogados, sino que también deben tenerse presente otros criterios relevantes, tales como: a) el éxito obtenido y su trascendencia, b) la novedad o dificultad de la cuestión debatida, y c) si los servicios profesionales fueron aislados, fijos o constantes (...)”*



**TRIGESIMO CUARTO: Del caso en concreto.** – De los actuados, este Juzgado estima que el monto de los costos procesales se deberá incluirse dentro del proceso laboral; por haberse declarado fundada en parte la demanda; por lo que, al estimarse el presente concepto, los mismos **se determinarán en la etapa de ejecución de sentencia.**

Asimismo, si bien el artículo 413° del Código Proce sal Civil, dispone que:

*“(...) Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales (...)”*

Pero también es parte de ese desarrollo legislativo la Sétima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29497 – Nueva Ley Procesal del Trabajo en tanto que estipula:

*“(...) En los procesos laborales el Estado puede ser condenado al pago de costos (...)”*

En consecuencia, el artículo 413° del Código Procesal Civil debe ser aplicado de acuerdo a su desarrollo legislativo. En esa medida, en materia laboral el Estado, todos los Poderes del Estado, así como la administración pública podrán ser condenados al pago de costos.

**TRIGESIMO QUINTO:** En efecto, ¿A qué obedece el hecho de si se condena o no al pago de costas y costos al Estado? La respuesta hay que buscarla vía interpretación finalista del dispositivo:

*“En los procesos laborales el Estado puede ser condenado al pago de costos”.*

Así, este Juzgado considera que la intención perseguida con dicho dispositivo es:

- (i) Que el Estado como empleador se vincule y actúe respetando las normas que rigen el trabajo dependiente con el objeto de reducir la judicialización de los conflictos jurídicos derivados de ello.
- (ii) En los casos en que el conflicto jurídico ya se generó y está judicializado a que antes de defender a ultranza el actuar de la institución se efectúe una valoración concienzuda del caso materia de litigio a efectos de reconocer los extremos que de modo objetivo resulten acorde a la justicia; pues, la defensa jurídica del estado tampoco puede significar litigar por el sólo hecho de no dejar en indefensión al Estado sino litigar con base a probabilidades de éxito.

De lo contrario el Estado desde sus propios órganos estaría amparando una judicialización improductiva y que, por el contrario, genera una saturación en la atención de las causas por los órganos jurisdiccionales, afectando de ese modo la administración de justicia laboral para la sociedad. Por tanto, el Estado debe ser condenado al pago de costos únicamente si es que no se ha efectuado una defensa jurídica realista y con probabilidades de éxito, esto es, si ha tenido suficientes motivos razonables para litigar por los extremos en que haya sostenido el conflicto jurídico.



**TRIGESIMO SEXTO:** Por tal razón, en procura de un correcto comportamiento de las partes en general y especialmente de las Procuradurías Públicas a cargo de las defensas judiciales del Estado, este Juzgado estima que, en este caso, la demandada sí debe ser condenado al pago de costos procesales mas no en el extremo de las costas; por lo que, al declarar fundada en parte la demanda, se procederá a asignar el pago de los costos procesales (honorarios profesionales), el cual se deberá determinar dentro de la etapa de ejecución de sentencia.

Asimismo, se deberá destinar el 5% al Colegio de Abogados de Lima, conforme a lo señalado la norma procesal correspondiente.

### **III. PARTE RESOLUTIVA:**

Por los fundamentos expuestos, este Juzgado, con la autoridad que le confiere el artículo 138º de la Constitución Política del Perú y la Ley, impartiendo justicia en nombre de la Nación.

#### **HA RESUELTO:**

**1.- DECLARAR FUNDADA** la demanda interpuesta por **JUAN PABLO REY SOSA TICONA** contra el **MINISTERIO PUBLICO**; señalando para ello lo siguiente:

- a) Declarar la constitución de una relación laboral a plazo indeterminado desde 18 de febrero de 2011 en adelante, conforme a la constitución del régimen laboral de la actividad privada normado en el Decreto Legislativo N° 728; en base a la ineficacia de los contratos administrativos de servicios. Incorporando a la parte demandante dentro de la planilla correspondiente.
- b) Asignar los costos procesales, los cuales se determinarán en ejecución de la sentencia. Sin costas procesales.
- c) Declarar la improcedencia de las excepciones procesales de incompetencia por razón de la materia, falta de agotamiento de la vía administrativa y falta de legitimidad para obrar de la parte demandante; formuladas por la parte demandada.

En los seguidos por **JUAN PABLO REY SOSA TICONA** contra el **MINISTERIO PUBLICO**, sobre reconocimiento de relación laboral a plazo indeterminado y otros. Notifíquese. –