



*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR**

Sumilla: El Contrato Administrativo de Servicios no es válido si al momento de su suscripción el trabajador tenía previamente una relación laboral a tiempo indeterminado por vulneración al principio de irrenunciabilidad contemplado en el artículo 26 inciso 2 de la Constitución Política del Estado.

Lima, veintidós de setiembre
del dos mil catorce.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA:-----**

VISTA: la causa en Audiencia Pública llevada a cabo en el día de la fecha, con los Señores Jueces Supremos: Walde Jáuregui - Presidente, Acevedo Mena, Vinatea Medina, Rueda Fernández y Lama More; oído el informe oral del abogado Jorge Bejarano Durand por la parte demandante; y, luego de producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO:

Se trata del recurso de casación interpuesto por la demandada Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores de fecha once de setiembre de dos mil trece, obrante a fojas doscientos veintitrés, contra la sentencia de vista de fecha nueve de agosto de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y cuatro, que confirma la sentencia apelada de fecha veintiuno de mayo de dos mil trece, que declara fundada la demanda; y, en consecuencia, ordena que la demandada cumpla con registrar a la demandante en el libro de planillas, con el cargo de obrero a plazo indeterminado desde el dos de enero de dos mil siete, bajo el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728. Asimismo, cumpla con pagar a la demandante la suma de S/.6,600.00 (seis mil seiscientos con 00/100 nuevos soles), por concepto de



*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR**

gratificaciones y S/.4,800.00 (cuatro mil ochocientos con 00/100 nuevos soles), por concepto de vacaciones, más intereses legales, sin costas ni costos del proceso.

II. CAUSALES DEL RECURSO:

Mediante resolución de fecha veintiuno de marzo de dos mil catorce, obrante a fojas setenta del cuadernillo de casación formado en esta Sala Suprema, este Tribunal ha declarado procedente el recurso casatorio, por las siguientes causales: **a) La infracción normativa por inaplicación del artículo 1764 y 1765 del Código Civil;** al respecto, señala que no es posible que en la relación habida con la demandante se presente algún vínculo laboral, ya que los contratos suscritos fueron de locación de servicios, para desempeñarse como obrero de áreas verdes. La demandante no precisa una circunstancia ni adjunta prueba concluyente de la existencia de un contrato laboral o comprueba la primacía de la realidad, solo presenta documentos que efectivamente demuestran que prestó servicios civiles, pero que no acreditan distorsión alguna con respecto a su contratación civil. **b) La infracción normativa por inaplicación de los artículos 1755, 1756, 1759 y 1760 del Código Civil;** alega que el único vínculo que lo ha unido a la demandante fue la suscripción periódica de sendos contratos de locación de servicios de naturaleza civil, por lo que no corresponde accionar en esta vía. Sus pretensiones son de naturaleza civil, las cuales se encuentran en el Libro VII del Código Civil, denominado fuentes de las obligaciones en su sección segunda, Título IX "Prestación de Servicios". **c) La infracción normativa por inaplicación del artículo 12 del Decreto Legislativo N° 276 y del artículo 28 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM;** indica que la demandante no ha cumplido con los requisitos para ser contratada en el sector público, en tal



98

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR**

sentido no se le puede reconocer su inclusión a planillas, ni reconocer beneficios sociales. d) **La infracción normativa por aplicación indebida de los artículos 4 y 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR**; manifiesta que en el presente caso no se ha acreditado la subordinación el cual es el requisito esencial para la existencia de un contrato de trabajo, ya que los contratos de prestación de servicios no son subordinados, por cuanto los mismos se regulan por las reglas del Código Civil, y por tanto no generan beneficios sociales como CTS, vacaciones, gratificaciones, etc.; y, e) **La infracción normativa del Decreto Legislativo N° 1057**; señala que los contratos de locación de servicios quedaron suspendidos dando lugar a los contratos de Servicios Administrativos, lo cual ha sido aceptada por la demandante como una modalidad de contrato con vigencia limitada, periódica y de acuerdo a la necesidad de la empresa pública que lo solicita, en tanto no puede colegirse ni reputarse vinculación laboral a un contrato CAS; asimismo, su manifestación no encuadra en los términos legales, por cuanto manifiesta que nunca renunció a su condición de contratada permanente estatus que nunca adquirió ya que su contratación fue netamente civil y administrativa, vía contratos no personales y CAS. El contrato CAS es una modalidad de contrato reconocido por el Tribunal Constitucional, entonces mal se hace en pretender reconocer un contrato como duración permanente, lo que equivaldría a desconocer la ley.

III. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Conforme a la nueva estructura del proceso judicial laboral prevista en la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, los Jueces laborales se encuentran obligados a romper el paradigma de procesos ineficaces, dando prevalencia a una tutela jurisdiccional realmente efectiva. En ese sentido, sus esfuerzos deben orientarse a la reivindicación de los derechos fundamentales



*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR**

reclamados en la demanda, teniendo en cuenta el contenido esencial de la fundamentación fáctica y jurídica en ella desarrollada, a fin de identificar lo pretendido, y el grado de afectación de los derechos invocados, lo contrario desnaturalizaría al nuevo proceso laboral predominantemente protector de los derechos constitucionales y fundamentales de las partes, eficaz, célere y oral, pero sobre todo justo. Por lo tanto, este Tribunal Supremo invoca a los Jueces a cargo de los procesos laborales a que su actuación se despliegue conforme a las normas de derecho constitucional y convencional que exigen la aplicación de primer orden de las Constituciones de los Estados y de los Convenios celebrados, garantizando la vigencia efectiva de los derechos humanos, y asegurando con ello la justicia preexistente al derecho positivizado, lo que a su vez dará legitimidad a su actuación, cuya preocupación principal, se insiste, será el aseguramiento de la plena vigencia de los derechos de los hombres.

SEGUNDO: Sobre el argumento de las partes procesales.- En el presente caso, del escrito de demanda se advierte que el demandante pretende que se ordene a la demandada: i) Cumpla con su obligación legal de formalizar su vínculo laboral de duración indeterminada, existente desde el dos de enero de dos mil siete; y, ii) Cancele sus beneficios sociales que ascienden a S/.13,400.00 (trece mil cuatrocientos con 00/100 Nuevos Soles), por conceptos de vacaciones y gratificaciones. Señala, que ingresó a prestar servicios suscribiendo contratos de locación de servicios y continúa laborando hasta la actualidad; que se desempeña en el área de Parques y Jardines, en el cargo de Jardinera, con un horario de 7:00 a.m. a 3:00 p.m., percibiendo una remuneración de S/.800.00 (ochocientos con 00/100 Nuevos Soles); por lo que debe declararse la existencia de una relación laboral en aplicación del principio de primacía de la realidad. Por su parte, la demandada sostiene que el demandante ingresó a laborar como locador de servicios o servicios no personales y que posteriormente firmó contratos administrativos de servicios,



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

por disposición de la Ley; que la pretensión es infundada, puesto que no existe ninguna relación laboral, sino una relación civil sujetas a las normas del Código Civil que regulan el contrato por locación de servicios, la cual no supone la existencia de una relación de subordinación.

TERCERO: Delimitación del objeto materia de revisión.- En ese contexto, en atención a los argumentos vertidos por las partes procesales, que además guarda relación con las infracciones normativas declaradas procedentes, corresponde verificar inicialmente, si los contratos de locación de servicios suscritos son de naturaleza civil, como alega la demandada o, si por el contrario se encuentran desnaturalizados, por la concurrencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo, como sostiene la actora; para luego determinar la validez o no de los contratos administrativos de servicios.

CUARTO: En relación a los contratos de locación de servicios.-

4.1. En atención a las denuncias de ***infracción normativa por inaplicación de los artículos 1755, 1756, 1759, 1760, 1764 y 1765 del Código Civil***, debemos precisar que, por la prestación de servicios se conviene que éstos o su resultado sean proporcionados por el prestador al comitente (artículo 1755), conforme a los límites del encargo, salvo las excepciones previstas (artículo 1760), a cambio de una retribución que será otorgado después de prestado el servicio o aceptado su resultado, excepto cuando por convenio, por la naturaleza del contrato, o por la costumbre, deba pagarse por adelantado o periódicamente (artículo 1759); siendo una modalidad de estos servicios: *la locación de servicios* (artículo 1756), definida como la obligación que asume el locador, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución (artículo 1764); pudiendo ser materia de esta modalidad contractual toda clase de servicios materiales e intelectuales (artículo 1765). **Siendo evidente de esta**



101

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

definición, que el elemento esencial de este contrato es la independencia del locador frente al comitente en la prestación de sus servicios.

4.2. En el caso del contrato de trabajo, supone la existencia de una relación jurídica que se caracteriza por la presencia de tres elementos substanciales, los cuales son: *la prestación personal del servicio, la dependencia o subordinación del trabajador al empleador y el pago de una remuneración periódica*, destacando el segundo elementos que es el que lo diferencia sobre todo de los contratos civiles de prestación de servicios. Por lo que, es claro que la subordinación es el elemento determinante para establecer la existencia de un vínculo laboral, ya que constituye el matiz distintivo entre un contrato de trabajo y uno de locación de servicios.

4.3 En ese contexto, resulta conveniente señalar que nuestra Constitución Política reconoce al trabajo como un factor de importancia para el desarrollo socio-económico del país, razón por la cual lo considera como un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona (artículo 22); además establece la obligación estatal de protegerlo en sus distintas modalidades (artículo 23). Es por ello, que en virtud a este “principio protector” el Estado, en su dimensión de legislador establece aquellas normas que garanticen la tutela efectiva del trabajador en el conjunto de relaciones con el empleador a quien presta sus servicios, sin que ello vulnere el principio de igualdad ante la ley, pues obedece a una finalidad compensadora de la desigualdad real existente.

4.4. En el caso de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, existe indicación expresa que si la parte demandante acredita la existencia de una prestación personal de servicios, consecuentemente, el juzgador debe **presumir** que los otros elementos para la configuración de una relación laboral también se encuentran presentes, siendo estos: la subordinación y



102

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR**

remuneración; debiendo calificar la relación existente entre las partes como una de índole laboral sujeta a plazo indefinido. Siendo deber de la parte demandada demostrar en el proceso que la relación sostenida con la parte demandante fue autónoma, no encontrándose en ella sujeción alguna al poder de dirección de la parte demandada.

4.5. En este caso, conforme lo determinan las instancias de mérito, el accionante ha cumplido con demostrar la prestación personal de servicios desde el *dos de enero de dos mil siete al treinta de setiembre de dos mil ocho*; sin que la entidad demandada pueda demostrar que dicha prestación de servicios fuera desarrollada de manera autónoma. Razón por la cual **es correcto la decisión de determinar la existencia de la relación laboral a plazo indeterminado, en aplicación estricta de la presunción de laboralidad contenida en el artículo 23.2. de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497.**

4.6. Si perjuicio de ello, atendiendo a que el recurrente señala que los contratos suscritos con el accionante son estrictamente civiles y, por tanto, deben estar excluidos de la legislación laboral vigente, por cuanto no generan vínculo laboral ni otorgan beneficios sociales; resulta pertinente señalar que el **Principio de Primacía de la Realidad o de Veracidad** que constituye un elemento *implícito*¹ en nuestro ordenamiento constitucional, delimita que el juez en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o de acuerdos, debe darle preferencia a lo primero, es decir a lo que ocurre en el terreno de los hechos o de la realidad, pues el contrato de trabajo constituye un contrato real, esto se tipifica por la forma y condiciones

¹ Si bien el principio de primacía de la realidad no se encuentra entre los principios que rigen la relación laboral enumerados en el artículo 26 de la Constitución. Sin embargo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo considera ubicado en el mismo rango que aquellos explícitamente mencionados, atribuyéndole la condición de "principio implícito" en el ordenamiento Constitucional (Ver fundamento 3 de la STC N° 1944-2002-AA/TC).-



103

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

bajo las cuales se ha prestado el servicio con prescindencia de la denominación que se le pudiese otorgar a dicha relación. La importancia de este principio ha permitido su extensión a otros ámbitos como el derecho administrativo; el sistema concursal, la Comisión de Procedimientos Concursales del INDECOPI para el reconocimiento de los créditos laborales; y, el Tribunal Fiscal.

4.7. En ese sentido, para efectos de absolver la *infracción normativa por indebida aplicación de los artículos 4 y 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR*, es necesario tener presente, que la autonomía de la voluntad de las partes se somete al orden jurídico, así nuestra Constitución Política en su artículo segundo, consagra el derecho de toda persona a contratar con fines lícitos, siempre que no contravengan las leyes del orden público (inciso 14) y/o trabajar con sujeción a ley (inciso 15), y en el inciso segundo de su artículo veintiséis, consagra el principio de irrenunciabilidad de la relación laboral, de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley. De tal manera, que si por aplicación del principio de la primacía de la realidad se comprueba que en la ejecución del contrato de prestación de los servicios se ha desarrollado concurriendo los elementos esenciales del contrato de trabajo, como son la **prestación personal, remuneración y subordinación**, debe concluirse por la naturaleza laboral de la relación, conforme lo determina el artículo 4 del antes citado Decreto Supremo N° 003-97-TR.

4.8. En ese contexto, aún cuando no era necesario, porque se había establecido que el vínculo suscitado entre las partes es de naturaleza laboral a plazo indeterminado, por aplicación de la *presunción de laboralidad*, las instancias de mérito analizan la concurrencia de los elementos esenciales del



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

contrato de trabajo, especialmente la *subordinación*², por cuanto, como se estableció anteriormente, constituye el elemento decisivo para identificar si la relación existente entre las partes fue de naturaleza laboral o civil, en tanto en una relación laboral el empleador posee las facultades que le confiere el artículo 9 del antes citado Decreto Supremo N° 003-97-TR, como es normar, dirigir y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador. Es así que, luego de la valoración conjunta de los medios probatorios, el *A quo* determina que el demandante prestó servicios bajo supervisión y sometido a un horario de trabajo, lo que denota su estado de dependencia con la Municipalidad demandada; en el que además se tuvo en cuenta que la demandada no presentó al proceso ningún tipo de contrato civil; por lo que en revisión, la Sala de mérito concluye que dicha valoración se ha efectuado correctamente, utilizando su apreciación razonada, expresando y justificando las valoraciones esenciales que le han permitido determinar que entre el demandante y la demandada existía una relación laboral sujeta al régimen de la actividad privada. En virtud a lo expuesto, al haberse desvirtuado la existencia de un contrato civil de locación de servicios y estar demostrado que la relación habida entre las partes corresponde a un contrato de trabajo de naturaleza indeterminada sujeto al *régimen laboral privado*³, se debe declarar *irfundados* estos extremos del recurso.

QUINTO.- El II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y los contratos de administración de servicios.-

² Se debe tomar en cuenta que no existe discrepancia respecto de la **prestación personal** efectuada, ni la **remuneración** percibida, toda vez que fueron admitidos por la demandada.

³ La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, establece en el artículo 37 (sobre el régimen laboral) que: "(...) Los **obreros** que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al **régimen laboral de la actividad privada**, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen."



105

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República*

**SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR**

El II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral, cuyas conclusiones fueron publicadas en el Diario Oficial "El Peruano" el cuatro de julio del presente año, en su Tema 2, numeral 2.1., desarrolla la invalidez de los contratos CAS, consecuentemente, procederemos a su aplicación al caso de autos. Conforme lo señala el artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada por Decreto Legislativo N° 757, los Plenos Jurisdiccionales constituyen reuniones de Magistrados de la misma especialidad, de una, algunas o todas las Cortes Superiores de Justicia del país, orientadas a analizar situaciones problemáticas relacionadas al ejercicio de la función jurisdiccional; con la finalidad que mediante su debate y posteriores conclusiones se determine el criterio más apropiado para cada caso concreto. En cuanto al carácter vinculante, el artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, establece que las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales, salvo que éstas excepcionalmente decidan apartarse de dicho criterio, en cuyo caso deben motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan. En el caso de la Corte Suprema de Justicia de la República también pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan. El objetivo de estos Plenos Jurisdiccionales es contribuir a unificar los criterios y generar



1.06

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

predictibilidad en las resoluciones judiciales mediante la difusión de los acuerdos como doctrina jurisprudencial, en este caso, en materia laboral.

SEXTO: Los Contratos Administrativos de Servicios.-

6.1. En relación a ello y, teniendo en cuenta la denuncia de *infracción normativa del Decreto Legislativo N° 1057*, conviene señalar que en el informe del II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral, publicado en la página web del Poder Judicial (www.pj.gob.pe), se ha determinado que el término jurídicamente adecuado para designar las consecuencias de los vicios intrínsecos que se presentan en un contrato administrativo de servicios, es el de “*invalidéz*”, más no el de “*desnaturalización*” que se usa comúnmente en el Derecho Laboral Peruano. Esta *invalidéz*, no significa desconocer que existió una relación laboral, sino que implica declarar judicialmente que dicho contrato, como consecuencia de su *invalidéz*, no surte efectos sobre la relación laboral concreta, y que, en su defecto, debe aplicarse la legislación que regula el régimen laboral pertinente para ella, en este caso, el del régimen laboral privado. En ningún momento se ha puesto en duda sobre la constitucionalidad de la Ley que regula los Contratos Administrativos de Servicios, sin embargo la constitucionalidad de la norma que regula un contrato, no implica la validez de todos los contratos que se celebren aplicando esa ley.

6.2. Dada la trascendencia que para este análisis tienen las relaciones previas que haya tenido el Estado con el trabajador que invoca la *invalidéz* del Contrato Administrativo de Servicios, se establece que la suscripción de dicho contrato no supone una novación de los contratos suscritos con anterioridad y, por lo tanto no existe convalidación, mucho menos consentimiento, respecto de cualquier vicio o defecto de estos; por lo que, no es cierto sostener que el contrato administrativo de servicios convalida los vicios anteriores, pues,



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

precisamente, la causal de invalidez del contrato administrativo de servicios se vincula con la intención de ocultar esos vicios anteriores.

6.3. En ese sentido, conforme se desprende de las conclusiones de este II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el cuatro de julio del presente año, se acordó por mayoría calificada que existe invalidez de los contratos administrativos de servicios, de manera enunciativa: “(...) 2.1.3 Cuando se verifica que previa a la suscripción del contrato CAS, el locador de servicios tenía, en los hechos, una relación laboral de tiempo indeterminado encubierta (...)”; lo que resulta de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales, conforme se ha determinado precedentemente; y, adquiere relevancia, al encontrarse inmerso dentro de este supuesto los hechos materia de análisis.

6.4. En ese contexto, también es necesario señalar que este Tribunal Supremo en la Casación N° 07-2012 La Libertad⁴ ha precisado: “(...) con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1057, conforme a su Cuarta Disposición Complementaria Final, vigente al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, es decir, desde el veintinueve de junio de dos mil ocho, se crea y regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios en el sector público laboral de nuestro país; (...) no es asimilable ni al régimen laboral privado regulado por Decreto Legislativo N° 728, ni al régimen laboral público, en el marco de lo normado por el Decreto Legislativo N° 276. En efecto, este decreto que regula una nueva forma de concebir los servicios del personal “dependiente” adscrito a una entidad estatal, se dio en el marco de sendas promulgaciones de decretos legislativos originados en la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y

⁴ Casación N° 07-2012- La Libertad, del once de mayo de dos mil doce, publicada el dieciocho de mayo del mismo año, considerando segundo. En esa oportunidad la Sala declaró infundado el recurso de casación; en los seguidos por don Alfredo Cueva Vásquez contra la Municipalidad Distrital de Casa Grande, sobre Reposición. Vocal Ponente: Acevedo Mena.



108

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

que tenían por finalidad “regularizar” diversas materias de índole laboral al interior del aparato estatal”.

6.5. En ese sentido, esta Sala Suprema definió a la contratación administrativa de servicios⁵, según el artículo 1 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, en su texto *originario*, como el tipo de contratación que vinculaba a una persona natural con el Estado de manera “no autónoma”, disposición que fuera posteriormente modificada por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, publicado con fecha veintisiete de julio de dos mil once, en donde se conceptualiza al Contrato Administrativo de Servicios - CAS como “(...) un régimen especial de contratación laboral para el sector público, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada. Se rige por normas especiales y confiere a las partes únicamente los beneficios y obligaciones inherentes al régimen especial. (...)”, modificación efectuada a raíz de la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional⁶ en el sentido de que ese régimen de contratación administrativa de servicios era compatible con la Constitución, desde la fecha de su entrada en vigencia, es decir, a partir del veintiocho de junio de dos mil ocho. Se determinó además que, si bien para acceder a tal modalidad de contratación basta la sola suscripción, dicha conclusión debe necesariamente enmarcarse en el

⁵ Casación N° 07-2012- La Libertad citada, considerando tercero.

⁶ STC N° 00002-2010-PI/TC, expedida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú con fecha siete de setiembre de dos mil diez, en cuyos fundamentos 43 y 47 se precisa: “43. Consecuentemente, corresponde a la autoridad administrativa competente dictar la regulación necesaria, en acatamiento de la Constitución, para la protección de los derechos fundamentales de naturaleza laboral que reconoce la Constitución a favor de los trabajadores en cualquier régimen laboral, incluidos los que ahora forman parte del sistema de contratación laboral regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, entendido este último, a partir de esta sentencia, como un régimen especial laboral, distinto de los ya existentes(...) 47. De modo que, a partir de la presente sentencia, el artículo 1º del Decreto Legislativo N.º 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.”



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

fundamento de la *ratio decidendi* de la sentencia constitucional, cuál es –según se desprende de su texto–, la inexistencia de relación laboral (encubierta o no bajo otra forma contractual) y el empleo de la contratación administrativa de servicios como medio de mejoramiento de la condición del servidor público.

6.6. Asimismo, se ha establecido que los conflictos judicializados en los que se discuta la existencia de una relación laboral encubierta por la suscripción de contratos civiles (locación de servicios y/o servicios no personales), que se vean sucedidos –sin solución de continuidad– por un contrato administrativo de servicios (CAS), que lleva inscrita la limitación de vocación de permanencia en el tiempo que sí posee un contrato de trabajo a tiempo indeterminado, debe resolverse tomando en cuenta lo siguiente: i) Que en el ámbito del Derecho del Trabajo, los jueces laborales están en el deber de resolver los conflictos sometidos a su jurisdicción, a la luz de los principios y valores laborales constitucionalizados, entre los que se anota: el principio protector regulado en el artículo 23; el de irrenunciabilidad de derechos, previsto en el artículo 23 y 26 inciso 2; principio de continuidad, implícito en el artículo 27; y de manera especial el principio de primacía de la realidad, que el propio Tribunal Constitucional lo reconoce implícitamente en lo que se denomina Constitución Laboral⁷ (artículos 22 a 29 de la Constitución Política del Estado); ii) Que existe prohibición expresa de novar una relación laboral a tiempo indeterminado –en caso esté fehacientemente acreditada– por otra que otorgue derechos menores a los reconocidos por la primera, conforme se desprende del artículo 78 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR; y, iii) Que la justicia especializada laboral, en cada uno de sus niveles, es el llamado a ser el primer guardián de la Constitución del Estado, conforme lo señala el Tribunal

⁷ Sentencias recaídas en los expedientes N° 1869-2004-AA/TC, N° 3071-204-AA/TC, N° 2491-2005-PA/TC, N° 6000-2009-AA/TC, N° 1461-2011-AA/TC.



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

Constitucional, en el quinto fundamento jurídico de la sentencia recaída en el expediente N° 206-2005-PA/TC, razón por la cual se le impone el deber de hacer prevalecer la norma constitucional por encima de cualquier norma, acto e incluso decisión estatal que la afecta.

6.7. A ello cabe añadir, que el trece de diciembre de dos mil once en el Expediente N° 01154-2011-PA/TC, el propio Tribunal Constitucional cambiando el criterio expuesto en la Sentencia N° 00002-2010-PI/TC, de fecha siete de setiembre de dos mil diez, ha señalado expresamente que *“atendiendo al carácter irrenunciable de los derechos laborales que preconiza el artículo 26 de la Constitución, resulta relevante destacar la continuidad en las labores administrativas realizadas por la demandante independientemente de la modalidad de su contratación, hecho que permite concluir que los supuestos contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios encubrieron, en realidad, una relación de naturaleza laboral y no civil, por lo que la actora solamente podía ser despedida por causa derivada de su conducta o capacidad laboral que lo justifique, lo que no ha ocurrido en el presente caso⁸”*.

6.8. En virtud a ello, al haberse determinado que el demandante antes de la suscripción de los contratos administrativos de servicios (desde el dos de enero de dos mil siete hasta el treinta de setiembre de dos mil ocho), ostentaba un contrato de trabajo de naturaleza indeterminada, y como tal, había incorporado a su patrimonio de derechos subjetivos todos los otorgados por el régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728), entre los que destacan, la vocación de continuidad (permanencia) del vínculo, su contratación no debía ser novada por un contrato administrativo de servicios, por cuanto, implica una disminución en sus derechos laborales adquiridos como el trabajador del

⁸ Fundamento Número Nueve.



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

régimen laboral privado. Postura que además ratifica el criterio establecido por este Supremo Tribunal en las Casaciones N° 1642-2012 La Libertad, de fecha treinta de julio de dos mil doce; N° 38-2012 La Libertad, de fecha seis de junio de dos mil doce, entre otras. En tal sentido, debe declararse *infundado* el recurso en este extremo.

SÉTIMO.- Respecto a la denuncia de infracción normativa por inaplicación del artículo 12 del Decreto Legislativo N° 276 y del artículo 28 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM.-

7.1. Sobre el particular, es necesario indicar que el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, establece que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública; mientras que **los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada**, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

7.2. En ese sentido, al analizar los dispositivos legales que se denuncian se puede advertir que el artículo 12 del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, señala como requisitos para el ingreso a la Carrera Administrativa: a) Ser ciudadano peruano en ejercicio; b) Acreditar buena conducta y salud comprobada; c) Reunir los atributos propios del respectivo grupo ocupacional; d) Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión; y e) Los demás que señale la Ley.

7.3. Por su parte, el artículo 28 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, señala que: *“El ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso. La incorporación a la Carrera Administrativa será por el*



112

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición.”.

7.4. En ese contexto, es válido afirmar que la finalidad de los artículos antes referidos es establecer los requisitos necesarios que debe reunir todo servidor público para acceder a la carrera administrativa o el régimen público; en este caso, tratándose del personal que presta servicios para las municipalidades, para los “funcionarios y empleados”; supuestos en los que no se encuentra comprendida la actora quien se desempeña como **obrero municipal** en la Sub Gerencia de Áreas Verdes. En tal sentido, al estar determinado que los obreros municipales se encuentran sometidos al régimen laboral privado, previstas en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR), no le son aplicables normas del régimen público como es el caso de los dispositivos legales que se denuncian; razón por la cual debe declararse **infundado** este extremo del recurso.

OCTAVO.- Siendo esto así, queda ratificado que ha sido correcto el análisis efectuado por las instancias de mérito, quienes luego de efectuar la valoración conjunta y razonada de los medios probatorios, determinan en forma indubitable la **existencia de una relación laboral entre las partes sujetas al régimen laboral de la actividad privada, desde el dos de enero de dos mil siete** y por ende ordenan la inscripción en los libros de planilla y el pago de los beneficios sociales que reclama, deviniendo por tanto en **infundado** el recurso de casación.

IV. DECISIÓN:

Por las razones expuestas declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la demandada Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores



113

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. LAB. N° 14414 – 2013
LIMA SUR

de fecha once de setiembre de dos mil trece, obrante a fojas doscientos veintitrés; en consecuencia **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha nueve de agosto de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y cuatro; en los seguidos por doña Olinda Guterrez Janampa contra Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, sobre Desnaturalización de Contrato y otro; **MANDARON** publicar la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” conforme al artículo 41 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497; y, los devolvieron.- Vocal Ponente: **Vinatea Medina.-**

S. S.

WALDE JÁUREGUI

ACEVEDO MENA

VINATEA MEDINA

RUEDA FERNÁNDEZ

LAMA MORE

Se Publico Conforme a Ley

Carmen Rosa Díaz Acevedo
Secretaria
De la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema

29 SET 2014

Pvs/Jrc