

EXP. N.º 2670-2002-AA/TC
LIMA
COOPERATIVA DE TRABAJO Y FOMENTO
DEL EMPLEO SANTO DOMINGO Y OTRAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de enero de 2004, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Rey Terry, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por la Cooperativa de Trabajo y Fomento del Empleo Santo Domingo y otras contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 2618, su fecha 23 de setiembre de 2002, que declara improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de enero de 2002, las cooperativas de trabajo y fomento del empleo Santo Domingo, Desafío Laboral, Dinamic Complement Works, Selectum, Integración Dinámica, La Exclusiva, Millennium, San Carlos y Santo Domingo de la Amazonía; interponen acción de amparo contra el Congreso de la República y el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, con el objeto de que se declare inaplicable a su caso la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N.º 27626; se respeten los términos de los contratos celebrados con las empresas usuarias con anterioridad a la vigencia de la norma cuestionada; y que las entidades demandadas o cualquier otra autoridad se abstengan de exigirles a ellas o a sus clientes, las empresas usuarias, la adecuación de los contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de la norma cuya inaplicación solicitan. Alegan que se vienen vulnerando sus derechos constitucionales a la contratación, a la inmutabilidad de los términos contractuales y a la libertad de empresa.

Manifiestan que, por su propia naturaleza, son empresas autogestionarias constituidas, dirigidas y de propiedad exclusiva de los trabajadores; que quienes las integran reciben la denominación de socios trabajadores, pues ellos son los únicos dueños, los que conforman sus diversos órganos y quienes participan de las ganancias o pérdidas que puedan tener sus empresas; que no existe en su interior la figura del empleador, puesto que los socios trabajadores son la cooperativa, y si una norma se dictara en relación con las cooperativas, serían los trabajadores, y no los inversionistas, los afectados. Agregan, por otra parte, que tampoco operan como las llamadas *services*, pues mientras estas son sociedades comerciales

constituidas por inversionistas que contratan trabajadores para destacarlos a empresas usuarias, ellas no contratan trabajadores, sino que los asocian con el fin de prestar servicios a sus clientes (empresas usuarias) mediante el destaque de sus socios trabajadores. Además, precisan que la prestación correspondiente se materializa a través de contratos de locación de servicios, sin perjuicio de otros que puedan existir; que dichos servicios normalmente se prestan en las unidades de producción o áreas o actividades requeridas por el cliente (empresa usuaria) y que, por lo general, han venido desarrollándose en la actividad principal que la empresa realiza, así como en algunos aspectos temporales, accesorios o complementarios, lo que no ha ofrecido mayor problema, pues las limitaciones legales siempre se circunscribieron a las actividades temporales, mas no a las principales, así como al número de trabajadores por destacar. Añaden que, a pesar de que en los últimos años, las cooperativas de trabajo y fomento del empleo han celebrado cientos de contratos con empresas usuarias con el fin de prestarles servicios permanentes vinculados a su actividad principal, realizando inversiones y contrayendo diversas obligaciones, la ley cuestionada ha generado una serie de inconstitucionalidades, como el hecho de crear una barrera de acceso absoluta, consistente en la prohibición de prestar servicios permanentes, o diversas barreras de acceso limitado, como exigirles un nuevo registro, capitales mínimos, fianzas, responsabilidad solidaria con la empresa usuaria, etc.; y que lo más grave de todo es que se atenta contra sus contratos vigentes, pues se los deja sin efecto al obligarlos a su adecuación a los alcances de la ley en cuestión, produciéndose de este modo una intervención estatal abusiva en las relaciones jurídicas privadas.

Durante el transcurso del proceso, se incorporan las cooperativas de trabajo y fomento del empleo Libertad LTDA. y Laborcoop LTDA., haciendo suyos los fundamentos expuestos en la demanda.

El Procurador Público del Estado a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Trabajo y Promoción Social contesta la demanda negándola y contradiciéndola, aduciendo que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional, pues la Ley N.º 27626 se promulgó para regular la intermediación laboral del régimen laboral de la actividad privada, así como para tutelar adecuadamente los derechos de los trabajadores, ya que, como se aprecia de los contratos de trabajo celebrados entre las cooperativas demandantes y las diferentes empresas usuarias, algunos son supuestos contratos de trabajo bajo la modalidad de locación de servicios, regulada por el Código Civil, con lo cual, en realidad, se desnaturaliza el verdadero contrato de trabajo y se vulneran los derechos adquiridos de los trabajadores. Agrega que ha sido por razones de necesidad pública que se han regulado las actividades de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores; que con la disposición impugnada no se cambian los

términos de los contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de la ley, sino que únicamente se les exige la adecuación de los contratos a los propios estatutos de las cooperativas, y que, por lo demás, contradictoriamente se vienen incumpliendo.

El Procurador Público encargado de los asuntos judiciales del Poder Legislativo deduce la excepción de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, y, en cuanto al fondo, niega y contradice la demanda alegando que no procede el amparo contra normas legales; que la vía del amparo no es la idónea al requerirse la actuación de diversos medios probatorios, y que todas las empresas se encuentran sujetas a las normas constitucionales, debiendo prevalecer el interés general sobre el particular, lo que significa que en el presente caso no se han vulnerado derechos constitucionales.

El Cuadragésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 8 de abril de 2002, declara infundada la excepción propuesta e improcedente la acción de amparo, por considerar que en el caso de autos no se cumplen los presupuestos del control difuso, ya que no existe acto alguno que demuestre ser aplicativo de la norma legal cuestionada; añadiendo que el amparo no es la vía idónea para impugnar en abstracto la validez de una norma jurídica.

La recurrida confirma la apelada en el extremo en que se declara improcedente la demanda, por considerar que la humanización del contrato implica concebirlo como un medio integrador, armonizador y cooperador en las relaciones sociales, y no como vehículo de explotación, imposición o abuso de una parte sobre la otra; que en dicho contexto, resulta evidente que, frente a circunstancias graves, el legislador puede merituar la posibilidad de intervenir en las relaciones jurídicas en curso de ejecución; que, por otra parte, el caso examinado se ajusta a la primera parte del artículo 62° de la Constitución, respecto a los contratos celebrados entre particulares, distinta de la segunda, referida a los llamados contratos leyes; señalando que mientras que en estos interviene el Estado de forma limitada, en aquellos interviene con el objeto de que no se contravengan las leyes de orden público, criterio que debe ser concordado con lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 14), de la misma norma fundamental y lo normado en el Código Civil; y que la norma cuya inaplicación se pretende no viola el derecho de contratar con fines lícitos, ni el derecho al trabajo, sino que favorece los intereses y derechos que las propias demandantes dicen representar, evitando la tercerización laboral e impidiendo la desnaturalización de las verdaderas características y alcances de todo contrato de trabajo.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable a las cooperativas recurrentes la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N.º 27626; que se respeten los términos de los contratos celebrados con las empresas usuarias con anterioridad a la vigencia de la norma cuestionada; y que las entidades demandadas o cualquier otra autoridad se abstengan de exigir a las cooperativas demandantes o a sus clientes (las empresas usuarias) la adecuación de los contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de la norma cuya inaplicación se solicita. Se alega la vulneración de los derechos constitucionales a la contratación, a la inmutabilidad de los términos contractuales y a la libertad de empresa.
2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia y dado que ya se ha discutido en sede judicial el argumento de que no procede el amparo contra normas legales, así como el carácter autoaplicativo, o no, de la norma impugnada, este Colegiado considera necesario precisar lo siguiente: en la medida en que la disposición cuestionada establece un plazo determinado para que las empresas usuarias (y, por extensión, las cooperativas recurrentes) procedan a adecuarse a los alcances de dicha normatividad, generando, en caso de incumplimiento, específicos efectos jurídicos, así como sanciones, queda claro que, por sus alcances, se trata, en el supuesto examinado, de una norma de naturaleza autoaplicativa que, como tal, no requiere de actos concretos de aplicación, ya que desde su sola entrada en vigencia genera una serie de obligaciones a sus destinatarios. Por consiguiente y en razón de que este Tribunal ha señalado que, tratándose de normas autoaplicativas, no opera la prohibición de interponer demandas de amparo contra leyes, debe desestimarse el argumento referido a una presunta inexistencia de algún requisito de procedibilidad, encontrándose el Tribunal en condiciones de resolver sobre el fondo del asunto controvertido.
3. Merituados los argumentos de las partes, así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Colegiado considera que la presente demanda resulta desestimable por las siguientes razones: **a)** la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N.º 27626 ha establecido que “Las empresas usuarias que hayan celebrado contratos de intermediación laboral fuera de los supuestos previstos en la presente ley gozarán de un plazo de 90 (noventa) días naturales a partir de la publicación de la presente Ley para proceder a la adecuación correspondiente. Vencido el plazo anterior, si no se hubieran adecuado a las normas establecidas por la presente, se entenderá que los trabajadores destacados fuera de los supuestos de esta norma tienen contrato de trabajo con la empresa usuaria desde el inicio del destaque, sin perjuicio de la

sanción correspondiente tanto a esta empresa como a la respectiva entidad”; **b)** la mencionada norma se adscribe a un marco normativo general que, como su nombre lo indica, pretende regular la intermediación laboral del régimen laboral de la actividad privada, específicamente el referido a las empresas especiales de servicios (*services*) y a las cooperativas de trabajadores, con el objeto de tutelar los derechos de los trabajadores. No tendría, en tal sentido, otro propósito que no fuera el de otorgar un régimen de seguridades para quienes, en su condición de trabajadores, pertenezcan a cualquiera de las modalidades organizativas señaladas en la norma; **c)** aunque la discusión central que se ha planteado en el presente proceso gira en torno a determinar si el régimen normativo establecido en la norma cuestionada lesiona o no la libertad contractual y la inmutabilidad de los términos contractuales, este Colegiado considera que ello parte de un supuesto que de antemano debe descartarse: que los contratos en cuanto tales impiden, en lo absoluto, todo tipo de intervencionismo estatal; **d)** si bien el artículo 62° de la Constitución establece que la libertad de contratar garantiza que las partes puedan pactar según las normas vigentes al momento del contrato y que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase, dicha disposición necesariamente debe interpretarse en concordancia con su artículo 2°, inciso 14), que reconoce el derecho a la contratación con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público. Por consiguiente, y a despecho de lo que pueda suponer una conclusión apresurada, es necesaria una lectura sistemática de la Constitución que, acorde con lo citado, permita considerar que el derecho a la contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances, incluso, no sólo por límites explícitos, sino también implícitos; **e)** límites explícitos a la contratación, conforme a la norma pertinente, son la licitud como objetivo de todo contrato y el respeto a las normas de orden público. Límites implícitos, en cambio, serían las restricciones del derecho de contratación frente a lo que pueda suponer el alcance de otros derechos fundamentales y la correlativa exigencia de no poder pactarse contra ellos. Asumir que un acuerdo de voluntades, por más respetable que parezca, puede operar sin ningún referente valorativo, significaría no precisamente reconocer un derecho fundamental, sino un mecanismo de eventual desnaturalización de los derechos; **f)** en el contexto descrito, la norma cuestionada pretende revertir el uso indiscriminado que se ha venido haciendo de determinadas modalidades contractuales en desmedro de lo que deben representar verdaderos contratos de trabajo. De las abundantes instrumentales obrantes en el expediente, se puede apreciar que lo que han hecho las cooperativas recurrentes y las empresas usuarias, no es precisamente facilitar, so pretexto de la existencia de contratos, el establecimiento de relaciones jurídicas en las que al trabajador se le

garantizan todos y cada uno de los derechos laborales, sino incorporar modalidades sustitutorias (típicos contratos de naturaleza civil) en las que no quedan explícitas las condiciones en las que estos van a prestar sus servicios, ni mucho menos la garantía de que todos sus derechos van a ser reconocidos; **g)** si como se ha precisado con anterioridad, el contrato se transforma en un mecanismo que distorsiona derechos laborales o no permite garantizarlos del modo más adecuado, no cabe la menor duda de que el objetivo de licitud predicado por la norma fundamental se ve vulnerado, a lo que se suma el hecho de facilitar que derechos que se consideran constitucionalmente adquiridos e irrenunciables, puedan verse vaciados de contenido. Ya que ello se ha venido observando a raíz del proceder de las cooperativas recurrentes y las empresas usuarias, el Estado no sólo tenía la facultad, sino el deber de intervenir creando una normativa que resultara compatible con los derechos laborales del trabajador. Por consiguiente y desde la perspectiva anteriormente descrita, no cabe considerar que la adecuación acorde con los alcances de la norma impugnada vulnere derechos constitucionales como los invocados en la demanda; **h)** debe quedar establecido, en todo caso, que cuando este Colegiado considera que la norma cuestionada es compatible con la Constitución y particularmente con el derecho de contratación, no está diciendo que todas las intervenciones del Estado sean constitucionalmente válidas, sino solamente puntualizando que, en el caso concreto, no se observa un proceder irrazonable, sino plenamente justificado.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda y, reformándola, la declara **INFUNDADA**. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

SS.

REY TERRY
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA