

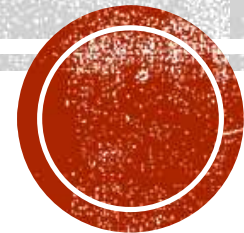
ANÁLISIS LABORAL DE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31131

JOSÉ MARÍA PACORI CARI

**MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN
AGUSTÍN EN EL PERÚ**

MIEMBRO DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**SOCIO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**



TEMAS CENTRALES DE ANÁLISIS DE LA STC

- i. La competencia constitucional del Poder Ejecutivo para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público;
- ii. La carrera administrativa como bien jurídico constitucional basado en la meritocracia y el derecho de acceso a la función o servicio públicos;
- iii. La administración de la hacienda pública como competencia constitucional del Poder Ejecutivo y la prohibición de iniciativa de gasto público que alcanza al Congreso de la República; y
- iv. El principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria.

COMPETENCIA DEL PE PARA DIRIGIR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE RECURSOS HUMANOS SP

- Fundamentos 16 “A partir de lo expuesto, se puede concluir que la cuestionada Ley 31131 no solo refuerza el tratamiento desarticulado y sin la debida planificación que todavía subsiste en la gestión de recursos humanos en el Estado, sino que, además, al no tener el respaldo del Poder Ejecutivo, quien es el poder estatal titular de la competencia constitucional para diseñar y dirigir la política laboral pública (artículo 118, inciso 3, de la Constitución), deviene en inconstitucional”.
- Es atribución del Congreso dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (Art. 102 inc. 2 Const.)
- Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales (Art. 118 inc. 1 Const.)

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO BIEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL BASADO EN LA MERITOCRACIA

- Fundamento 47 “En consecuencia, la Ley 31131 contraviene la naturaleza del servicio civil meritocrático, el mismo que constituye uno de los pilares centrales de la política de modernización de la gestión pública, por lo que es inconstitucional”.
- Fundamento 34 “En consecuencia, la Ley 31131 contraviene la naturaleza del servicio civil meritocrático, el mismo que constituye uno de los pilares centrales de la política de modernización de la gestión pública, por lo que es inconstitucional”.
- Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública (Art. 1 D. Leg. 276).
- La Carrera Administrativa sólo lo realizan los servidores del Decreto Legislativo 276, no los servidores públicos del Decreto Legislativo 728. Existe una omisión en la Sentencia.

ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA COMO COMPETENCIA DEL PE - PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO PÚBLICO AL CONGRESO

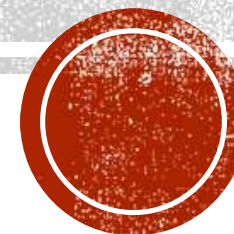
- Fundamento 58 “Concordante con dicho marco, la Constitución dispone, en su artículo 79, que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (salvo en lo que se refiere a su presupuesto), por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal”.
- “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto” (Art. 79 Const.).

PRINCIPIO DE EQUILIBRIO Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

- Fundamento 110 “Además, como se puede advertir de los párrafos precedentes, la ejecución de la Ley 31131 implica un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública, lo cual afecta el principio de equilibrio presupuestal, por lo que resulta inconstitucional”.
- “Como es de verse, el mandamus contenido en la resolución materia de este proceso estaría sujeto a una condición: la disponibilidad presupuestaria y financiera de la emplazada. Sin embargo, este Tribunal ya ha establecido que este tipo de condición es irrazonable, más aún si desde la expedición de tal resolución hasta la fecha han transcurrido 8 años; vale decir, ocho ejercicios presupuestarios” (Fundamento 8 STC Exp. 04995-2009-PC/TC).

ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31131

¿Interpretación?



COMUNICADO DEL TC ANTES DE LA PUBLICACIÓN DE LA STC

- Se hace de conocimiento de la opinión pública que el Pleno del Tribunal Constitucional ha decidido los siguientes casos: 1. En el Expediente 00013-2021-PI/TC (caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS a los Decretos Legislativos 728 y 276), en sesión celebrada en la fecha, ha decidido declarar FUNDADA EN PARTE la demanda contra la Ley 31131 (con los votos de los magistrados Ledesma, Ferrero [ponente], Miranda, Sardón y Espinosa-Saldaña); y, en consecuencia, declarar inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la mencionada ley, que, en general, disponían que los trabajadores CAS sean incorporados a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 728 y 276. Asimismo, por no alcanzar 5 votos conformes y tal como lo ordena Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 5), se declaró INFUNDADA la demanda en las restantes disposiciones de la ley (los magistrados Ledesma, Ferrero, Sardón y Espinosa-Saldaña consideraron que el artículo 4 también es inconstitucional, pero no lograron alcanzar los 5 votos). El magistrado Blume votó porque se declare infundada la demanda en todo.

DECISIÓN PUBLICADA Y CONTENIDA EN LA STC

- Estando a la votación descrita, y teniendo en cuenta los votos de los magistrados Ledesma, Ferrero, Miranda, Sardón y Espinosa-Saldaña, corresponde declarar **FUNDADA en parte** la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131. Asimismo, al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de los demás extremos de la Ley 31131, se deja constancia de que corresponde declarar **INFUNDADA la demanda en lo demás que contiene, conforme a lo previsto en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (resaltado nuestro).**

VOTOS MAGISTRADOS LEDESMA, FERRERO Y ESPINOSA-SALDAÑA

- Los magistrados Ledesma (con fundamento de voto), Ferrero (ponente) y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) votaron por declarar 1) fundada en parte la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1 a 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 31131; y 2) declarar infundada la demanda respecto a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131, siempre que el artículo 5 y el artículo 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057, **se interpreten conforme a lo indicado en el fundamento 116 de la sentencia (resaltado nuestro).**

FUNDAMENTO 116 STC 979/2021(I)

- Este Tribunal considera que es posible interpretar conforme a la Constitución las modificaciones hechas por la ley impugnada a los artículos 5 y 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057. Así, dichas modificaciones no serán inconstitucionales si se las interpreta de la siguiente manera:
- (i) Son aplicables a los CAS que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31131, esto es, desde el 10 de marzo de 2021.
- (ii) Corresponde a la entidad estatal contratante determinar las labores de carácter permanente y las de necesidad transitoria o de suplencia. Sólo podrán ser consideradas labores permanentes las relacionadas con la actividad principal de la entidad pública contratante.

FUNDAMENTO 116 STC 979/2021(II)

- (iii) Para que un CAS sea de plazo indeterminado, es necesario que el trabajador haya superado un concurso público para una plaza con carácter permanente.
- (iv) La reposición a que se refiere el literal f) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, puede darse únicamente al régimen CAS, no a otro régimen laboral existente en el Estado.

FUNDAMENTO 116 STC 979/2021(III)

- (v) Para la reposición de un trabajador en un CAS de tiempo indeterminado, el juez previamente deberá comprobar:
 - a) Que el trabajador CAS ingresó por concurso público para una plaza con carácter permanente.
 - b) Que las labores que realiza corresponden a la actividad principal de la entidad y son de carácter permanente.
- (vi) La reposición de un trabajador del régimen CAS con labores de necesidad transitoria o de suplencia, sólo podrá ordenarse dentro del plazo del correspondiente contrato.

¿EL PROCESO DE SELECCIÓN CAS ES UN CONCURSO PÚBLICO?

- Fundamento 41 Sentencia 979/2021 “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”.

VOTO SINGULAR MAGISTRADO MIRANDA

- El magistrado Miranda emitió un voto singular declarando fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1,2, 3, 4 (segundo párrafo), 5, primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131; e infundada en lo relativo al artículo 4 (primer y tercer párrafos) y la Única Disposición Complementaria modificatoria de la Ley 31131
- Una interpretación conforme a la Constitución del primer párrafo del artículo 4 de la ley impugnada, nos permite entender que la incorporación a cualquier otro régimen laboral (DL 728, servir, u otros) es previo concurso de méritos, máxime si el artículo 1 de la misma ley es inconstitucional. De otro lado, de una interpretación concordada con el nuevo texto del artículo 5 de la ley, conforme a la disposición final modificatoria: “El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia”, nos permite afirmar que serán considerados contratos de plazo indeterminados solo aquellos CAS que cumplan una labor permanente. De otro lado, por razones similares, no hay razón alguna para declarar la inconstitucionalidad de la exclusión del personal CAS de confianza de este reconocimiento de su estabilidad laboral.

VOTO SINGULAR MAGISTRADO ERNESTO BLUME (I)

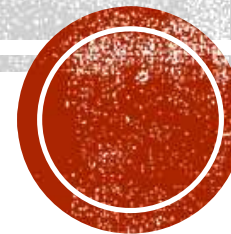
- “Discrepo, respetuosamente, de la posición adoptada en la ponencia que declara FUNDADA EN PARTE la demanda de inconstitucionalidad, por cuanto, a mi juicio, esta debe ser declarada INFUNDADA en todos los extremos”.
- Empero, la desidia e inacción del Estado no puede entenderse en el sentido que la eliminación progresiva del CAS queda supeditada – de manera indefinida (ad infinitum) – a la implementación de la Ley de Servicio Civil, o que esta implementación sea una condición necesaria para la eliminación progresiva del régimen CAS.
- . Entonces, el principio de efectividad progresiva constituye un parámetro a partir del cual debe ponerse de relieve la responsabilidad del Estado de limitar la permanencia en el tiempo del régimen CAS

VOTO SINGULAR MAGISTRADO ERNESTO BLUME (II)

- No cabe distinguir –como se hace en la ponencia– entre tipos de concursos públicos por mayores o menores fases o por la existencia de un “estándar de evaluación más bajo para los contratados bajo el régimen CAS”, puesto que debe entenderse que el concurso de méritos para el ingreso bajo el régimen CAS ha tenido por objetivo la selección del personal idóneo y capacitado para el ejercicio de las funciones a encomendar y que coadyuvarán a prestar un servicio público de calidad. 18. Considerar lo contrario no solamente implicaría desmerecer a quienes, atravesando un proceso de selección abierto, en igualdad de oportunidades, lograron acceder al empleo público bajo el régimen CAS, sino también trasladar la responsabilidad de la elección discrecional de las fases del concurso público de méritos que realiza la entidad pública sobre el postulante elegido.

APLICACIÓN TEMPORAL

Irretroactividad de la STC que declara inconstitucional



APLICACIÓN TEMPORAL DE LA STC INCONSTITUCIONALIDAD

- La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto (Art. 204 Const.).
- La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad no tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal (Art. 204 Const.).

VIGENCIA DE LA LEY 31131

Ley 31131 – Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público – Publicada en el Diario Oficial el Peruano el 09 de marzo de 2021



El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor. La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia (Segunda Disposición Complementaria Final Ley 31131 - 08 de mayo de 2021 se debió de reglamentar la Ley)



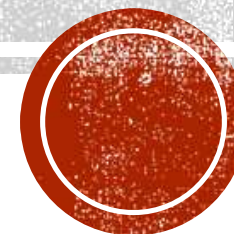
Sentencia 979/2021 declara inconstitucional Ley 31131 (publicada en la Web del TC el 14 diciembre de 2021)
(Desde el 10 de marzo del 2021 hasta el 14 de diciembre del 2021, la Ley 31131 estuvo vigente y generó derechos laborales irrenunciables)

ACCIONES LEGALES QUE PUEDEN REALIZARSE

- Dado que la Ley 31131 estuvo vigente desde el 10 de marzo del 2021 hasta el 14 de diciembre del 2021, sería posible accionar para el otorgamiento de los derechos laborales de rango legal reconocidos e incorporados al patrimonio de los trabajadores.
- Se podrían iniciar acciones de amparo o acciones contencioso administrativas para el cumplimiento de la Ley 31131 respecto de los derechos generados durante su vigencia.

IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TC

Jurisdicción Internacional



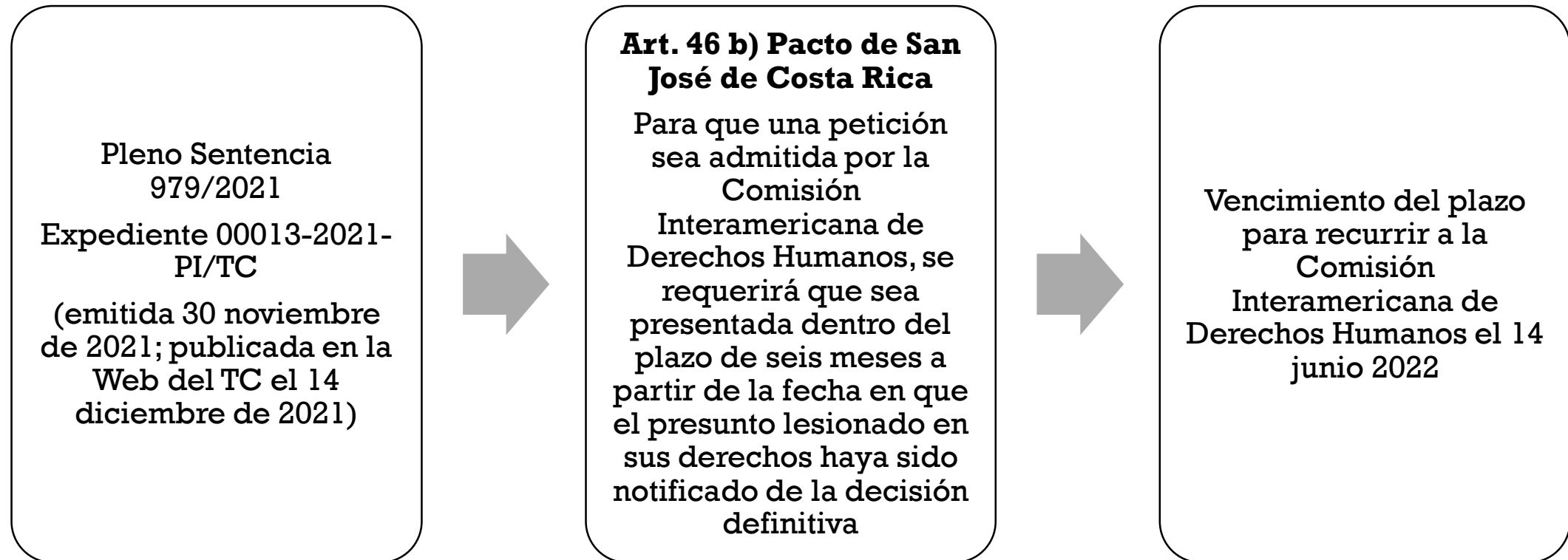
¿INIMPUGNABILIDAD DE LAS STC?

- Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna. Lo anterior no afecta el derecho a recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte (Art. 121 CPConst.).
- Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte (Art. 205 Const.).

ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Los organismos internacionales a los que puede recurrir cualquier persona que se considere lesionada en los derechos reconocidos por la Constitución, o los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, son: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú (Art. 122 CPConst.)

PLAZO PARA RECURRIR A LA CIDH

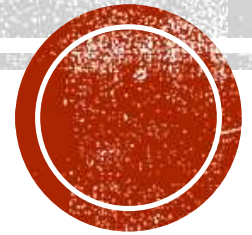


TERCEROS LEGITIMADOS

- Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FNTPJ).
- Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud (SINESSS).
- Confederación Sindical Unión Nacional de Sindicatos del Sector Estatal (UNASSE).
- Sindicato de Trabajadores del Distrito Judicial de Lambayeque.
- Sindicato Unitario Nacional de Nutricionistas de EsSalud (SUNESS).
- Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT-PERÚ).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Sunafil (SI-Sunafil).
- Sindicato de Empleados Judiciales de Lima Metropolitana (SIDEJULM).
- Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud del Perú (FED-CUT).
- Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú (SINAMSSOP).
- Sindicato Nacional del Seguro Social CAS a 728 (SINASSC728).
- Federación de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FETRAPOJ).
- Confederación de Trabajadores del Sector Justicia del Perú (COTSEJU-PERÚ)

NORMAS NO DECLARADAS INCONSTITUCIONALES

Normatividad constitucional



ART. 4 (SIN EL SEGUNDO PÁRRAFO) LEY 31131

- “Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada”. “Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza”.
- No se pueden crear requisitos no previstos en la ley, por lo tanto el requisito de concurso público no es un requisito previsto en el artículo 4 de la Ley 31131

ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

- Modifícanse los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, en los siguientes términos: “**Artículo 5.- Duración.** El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia. **Artículo 10.- Extinción del contrato.** El contrato administrativo de servicios se extingue por: [...] f) Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador. [...]”.