

## La reiterancia innecesaria del caso Cruz Llamos Idas y venidas al precedente Huatuco Huatuco

Carlos CIRIACO BELLIDO\*

*El autor reflexiona sobre la STC Exp. N° 00556-2018, mediante la cual el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda por haberse vulnerado el derecho al trabajo del demandante. En ese sentido, analiza lo aplicado por el TC en el caso en concreto y, con base en la diferenciación entre la función pública y la carrera administrativa, sostiene que el precedente Huatuco Huatuco tiene como precisión innecesaria los criterios desarrollados en el caso Cruz Llamos.*

RESUMEN

### › PALABRAS CLAVE

Reposición laboral / Precedente Huatuco Huatuco / Caso Cruz Llamos / Función pública / Carrera administrativa

Recibido : 07/01/2020

Aprobado : 14/07/2020

### INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0556-2018-PA/TC, de fecha 21 de marzo de 2019, declaró fundada la demanda por haberse vulnerado el derecho al trabajo; y en consecuencia

nulo el despido de que ha sido objeto el demandante.

El presente proceso es un recurso de agravio constitucional interpuesto por Neiser Armando Flores Paredes contra la sentencia de vista expedida por la Sala Civil Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto que revocó la sentencia de primera instancia, declarándola improcedente, pues estima que es necesario acudir a una vía que cuente con etapa probatoria para la dilucidación de los hechos alegados.

Dentro de los hechos relevantes, el demandante interpuso demanda de amparo en los

\* Asociado del Estudio Benites, Vargas & Ugaz. Miembro de la Sección Peruana de Jóvenes Juristas.

seguidos contra la Municipalidad Provincial de Maynas solicitando se deje sin efecto el despido incausado del que fue objeto y que en consecuencia se ordene su reposición como obrero en el cargo de serenazgo de la Gerencia de Servicios Municipales. Asimismo, señala que prestó servicios desde el 10 de enero de 2011 y que laboró ininterrumpidamente hasta el 3 de diciembre de 2016, fecha en la que le prohibieron ingresar a su centro de trabajo.

Por el contrario, el procurador público de la municipalidad afirma que existe una vía igualmente satisfactoria al proceso de amparo en la que debió presentar su demanda y, asimismo, el demandante no acreditó en su demanda haber ingresado mediante concurso público.

Al respecto, el Tribunal Constitucional consideró lo siguiente con respecto a la procedencia de la demanda: (i) debe tenerse presente que estamos ante una situación vinculada a trabajadores en manifiesta situación de vulnerabilidad e incluso pobreza, esto es, el caso de los obreros municipales; (ii) existe un mandato constitucional expreso dirigido a brindar protección reforzada a los sectores de desigualdad, artículo 59 de la Constitución; (iii) la plaza a la que pretende ser repuesto el demandante no forma parte de la carrera administrativa, pues se trata de un obrero que desempeña labores de serenazgo, de conformidad con el precedente emitido en el Expediente N° 5057-2013 (caso Huatuco Huatuco) y la precisión de la sentencia

**El TC consideró respecto a la procedencia de la demanda que: (i) estamos ante una situación vinculada a trabajadores en manifiesta situación de vulnerabilidad e incluso pobreza; (ii) existe un mandato constitucional dirigido a brindar protección reforzada a los sectores de desigualdad; (iii) la plaza a la que pretende ser repuesto el demandante no forma parte de la carrera administrativa.**

recaída en el Expediente N° 6681-2013 (caso Cruz Llamos).

En cuanto al análisis del caso concreto, el Tribunal señaló lo siguiente: (i) se ha acreditado que el accionante realizaba labores de carácter permanente, remuneradas y se encontraba bajo subordinación, en consecuencia, ha quedado acreditado que el demandante tenía un contrato de trabajo a plazo indeterminado; y (ii) el cese del demandante debió imputarse por una causa rela-

tiva a su conducta o capacidad laboral que lo justifique, otorgándole los plazos y derechos a fin de que haga valer sus derechos.

## I. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TC

De la revisión de la sentencia del Tribunal Constitucional podemos desprender temas puestos a debate, como la desnaturalización del contrato de trabajo del personal por ejercer labores ininterrumpidas, el tema tan discutido de la identificación de los obreros municipales; sin embargo, el punto que abordaremos es la aplicación del caso Cruz Llamos como una precisión innecesaria del precedente Huatuco Huatuco y la diferenciación entre función pública y carrera administrativa.

### 1. Del caso Cruz Llamos

En la presente sentencia del Tribunal Constitucional N° 00556-2018-PA/TC básicamente recurrió al caso Cruz Llamos a efectos de resolver el caso al determinar que las reglas impuestas parten de la diferenciación entre función pública y carrera

administrativa, toda vez que no todas las personas que laboren para entidades públicas en rigor realizan actividades administrativas ni acceden a sus puestos de trabajo por medio de un concurso público, y que, por tanto, los obreros no ingresan mediante concurso público y no les es aplicable el precedente Huatuco Huatuco.

Para ello, en primer lugar, debemos tener en cuenta que el caso Huatuco Huatuco, recaído en el Expediente N° 05057-2016-PA/TC, estableció en los fundamentos 18, 20, 21, 22 y 23, con carácter de precedente señaló lo siguiente:

En los casos en que se verifique la desnaturalización del contrato temporal o civil, no podrá ordenarse la reposición a plazo indeterminado cuando se evidencia que la parte demandante no ingresó en la Administración Pública mediante un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada. Los procesos de amparo en trámite, en el Poder Judicial y en el Tribunal Constitucional, deberán ser declarados improcedentes, pues no procede la reposición en el trabajo. En tal caso, el juez reconducirá el proceso a la vía ordinaria laboral para que el demandante solicite la indemnización que corresponda.

Seguidamente, el caso Cruz Llamos, recaído en el Expediente N° 06681-2013-PA/TC, precisa el precedente Huatuco Huatuco y señala

**El TC recurrió al caso Cruz Llamos a efectos de resolver el caso. Así, diferenció entre función pública y carrera administrativa, toda vez que no todas las personas que laboren para entidades públicas realizan actividades administrativas ni acceden a sus puestos de trabajo por medio de un concurso público, y, por tanto, en mérito a que los obreros no ingresan mediante concurso público no es aplicable el precedente Huatuco Huatuco.**

reglas jurisprudenciales para la reposición en la función pública:

a) El caso debe referirse a la desnaturalización de un contrato, que puede tratarse de uno temporal o de naturaleza civil, a través del cual supuestamente se encubrió una relación laboral de carácter permanente.

b) Debe pedirse la reposición en una plaza que forma parte de la carrera administrativa, que, por ende, a aquella a la cual corresponde acceder a través de un concurso público de méritos, y que además se encuentre

vacante y presupuestada.

De la lectura conjunta de ambos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional podemos apreciar que el ámbito de aplicación del precedente Huatuco Huatuco únicamente abarca a aquellos trabajadores que formen parte de la carrera administrativa.

Al respecto, el artículo 1 del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se señala que la 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. Tiene por objeto permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en

el desempeño del servicio público. Se expresa en una estructura que permite la ubicación de los servidores públicos según calificaciones y méritos.

Sin embargo, debemos coincidir con el voto singular de Ledesma Narváez, al momento de señalar que el caso Cruz Llamos no es precedente ni doctrina jurisprudencial, es decir, no es sentencia que sea vinculante.

Al propósito de lo mencionado, un precedente conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que:

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo expresa la sentencia, precisando el extremo de su efectivo normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

De la misma forma, Castillo Córdova (2006) señala que:

[E]l precedente en los procesos constitucionales significa que ante una sentencia con unos fundamentos o argumentos jurídicos y con un fallo en un sentido determinado, obliga a resolver los futuros casos semejantes según los términos de esa primera sentencia. El precedente que pueda configurar las sentencias del Tribunal Constitucional vincula tanto a los jueces y magistrados del Poder Judicial, como así mismo en los casos semejantes

**“No pueden añadirse nuevas reglas a través de precisiones contenidas en las sentencias del TC, como las que fueron invocadas en el caso Cruz Llamos. La vía por la cual debe establecerse las precisiones a los criterios normativos es a través de un precedente vinculante o una doctrina jurisprudencial.”**

que en el futuro tengan que resolver, salvo se trate de un apartamiento de su línea jurisprudencial.

Asimismo, como sabemos:

[E]l precedente constitucional vinculante es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional, decide establecer como regla general; y que, por

ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga. El precedente constitucional tiene por su condición de tales efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla perceptiva común que alcanzar a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos. (García Belaunde, 2009)

En ese sentido, no pueden añadirse nuevas reglas a través de precisiones contenidas en las sentencias del Tribunal Constitucional, como en los fundamentos 9-12 que fueron invocados en el caso Cruz Llamos, a pesar de que podamos estar de acuerdo o no frente a determinada posición.

Por tanto, la vía por la cual debe establecerse criterios normativos es a través de un precedente vinculante o una doctrina jurisprudencial, y que justamente las precisiones pueden en algún modo “añadir” o “revocar” determinado criterio, y estas deben hacerse a través de un precedente vinculante con las formalidades antes descritas.

En cuanto al fondo de la discusión, el caso Cruz Llamas busca deshacer la regla impuesta primigeniamente en el precedente Huatuco Huatuco, se ordene mediante un criterio unificado la exigencia del concurso público de méritos para los trabajadores que no pertenecen a la carrera administrativa.

En esa línea, si tenemos en consideración el supuesto señalado en el precedente Huatuco Huatuco, está dirigido estrictamente para los trabajadores del Sector Público que pertenecen al régimen del Sector Privado, esto es, el Decreto Legislativo N° 728, ya que en un principio surgió el problema de si era o no aplicable mediante concurso público al personal del Estado.

De conformidad con el fundamento 18 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05057-2016-PA/TC, precedente Huatuco Huatuco, se señaló lo siguiente:

(...) en los casos que se acredite la desnaturalización del contrato temporal o del contrato civil no podrá ordenarse la reposición a tiempo indeterminado, toda vez que esta modalidad del Decreto Legislativo N° 728, en el ámbito de la Administración Pública, exige la realización de un concurso público de méritos respecto de una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada.

Por ello, si consideramos lo señalado por el artículo 12 del Decreto Legislativo N° 276, se señala que los requisitos para el ingreso a la carrera administrativa son:

- 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 (el resaltado es nuestro).

Asimismo, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, nos señala que:

#### Artículo 5.- Acceso al empleo público

El acceso al empleo público se realiza *mediante concurso público y abierto*, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades (el resaltado es nuestro).

Por ello, si tomamos en cuenta lo anteriormente mencionado, no existe duda alguna de que el régimen del Sector Público exige necesariamente ingresar a la Administración Pública por medio de un concurso público a una plaza vacante y presupuestada, por tanto, es realmente reiterativo que exista una precisión en el caso Cruz Llamas para que dichos trabajadores ingresen mediante esa modalidad.

Habría que añadir ante ello la discusión de lo señalado por la magistrada Ledesma Narváez en su voto singular, en el fundamento 15:

15. Entonces, cuando el caso Cruz Llamas refiere que “interpreta” el precedente Huatuco y luego establece que la regla del concurso público de méritos está circunscrita en realidad a las plazas de los trabajadores de la carrera administrativa, lo que incorpora es una supuesta “precisión” totalmente ajena al objeto del precedente, inoficiosa e innecesaria, toda vez que, como se ha referido, ellos ya ingresan por concurso público, porque así lo estipula desde su origen la misma regulación legal de su régimen, lo que no sucede con el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 aplicado al sector público, que es lo que se busca hacer frente con el precedente Huatuco desde la Constitución.

Del mismo modo, podríamos tomar como válido, aunque discutible, el hecho de que un futuro precedente pueda establecer “que no es exigible el concurso público para acceder a una plaza para prestar servicios en el Estado de determinado grupo”, pero no a través de una “precisión”. A pesar de ello, habrá una vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades y la meritocracia que debe imperar en el Sector Público.

En mi opinión, a la fecha, de la variada y basta jurisprudencia<sup>1</sup> por parte de los órganos jurisdiccionales,

no existe una debida motivación por parte de las sentencias en el hecho de excluir a los trabajadores que no pertenecen a la carrera administrativa de un concurso público. Es decir, si bien en el caso de los obreros, observamos que estos desempeñan labores predominantemente manuales, que evidentemente son distintas al de los servidores profesionales, ello no resulta ser un argumento sólido y válido para su exclusión dentro de la meritocracia en el Sector Público.

Al respecto, nos encontramos en contra de lo señalado por la sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra diversos

**En la diversa jurisprudencia, no encontramos una debida motivación en el hecho de excluir a los trabajadores que no pertenecen a la carrera administrativa de un concurso público. Los obreros desempeñan labores predominantemente manuales, que son distintas a las de los servidores profesionales, pero ello no resulta ser un argumento sólido y válido para su exclusión dentro de la meritocracia en el Sector Público.**

artículos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que señaló lo siguiente:

74. Es así que no toda persona que realiza función pública (lo que pretendía englobar mediante el concepto de empleo público, ahora servicio civil), se encuentra en la carrera administrativa. Tanto las normas citadas como la Ley de Servicio Civil tienen un carácter general que pretenden incluir a toda persona que realiza función pública, sin embargo, no todas

sus disposiciones son relativas a la carrera administrativa. Estas últimas constituirían en rigor las del Capítulo III del Título IV, normas específicas para los servidores en carrera, distintos a los funcionarios, los directivos públicos, los servidores de confianza, los servidores de servicios complementarios o los contratos temporalmente que se encuentran excluidos de la misma por expreso mandato del párrafo *in fine* del artículo 65 de la ley.

75. En consecuencia, no corresponde tener en cuenta que no toda persona que se vincula a la función pública,

<sup>1</sup> De la revisión de los criterios jurisprudenciales analizados se advierte una tendencia de los órganos jurisdiccionales tanto de primera instancia como salas superiores, e incluso la Corte Suprema y el propio Tribunal Constitucional, a amparar las demandas de reincorporación presentadas por personas vinculadas a las entidades mediante contratos por servicios personales, locación de servicios e incluso personal sujeto al régimen laboral del D. L. N° 1057 (CAS), todos bajo el régimen del D. L. N° 276 (Autoridad Nacional de Servicio Civil, 2019).

necesariamente realiza carrera administrativa. De hecho, el artículo 39 de la Constitución señala que “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación” pero no señala que todos estos realicen carrera administrativa.

76. Aún más, a la hora de regular esto lo hace en un artículo aparte y establece que “La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos”. Esta última categoría, naturalmente, solo incluye a aquellos funcionarios públicos que realizan carrera.

En ese sentido, si nuestra Constitución parte del punto de que el principio meritocrático debe ser el punto de partida por un principio de igualdad de oportunidades para que se elija a los más capacitados o idóneos para el puesto que van a desempeñar, y una de las bases de la carrera pública administrativa, entonces, a pesar de que las labores manuales de los obreros municipales sean totalmente distintas a actividades intelectuales de los servidores profesionales, ello no excluye que deba existir un criterio objetivo de selección.

Por ello, lo que propongo en el presente trabajo es que no puede excluirse a determinado grupo con argumentos contrarios a las leyes y a la propia Constitución. Si lo que se quiere es tratar de comprender las actividades manuales del grupo de obreros municipales, podría incluirse criterios que midan esas labores a desempeñar, pero siempre dentro del marco meritocrático, es decir, dentro de un concurso público con criterios objetivos

“**Si se quiere comprender las actividades manuales del grupo de obreros municipales, podría incluirse criterios que midan esas labores, pero siempre dentro del marco meritocrático.**”

de selección tomando en cuenta las labores a realizar.

Es por ello que en el fundamento 29 de la sentencia del Tribunal Constitucional, asimismo de la Directiva N° 001-2019-SERVIR/GDSRH - Normas para la gestión de los procesos de selección el Régimen de

la Ley N° 30057 - Ley de Servicio Civil se resalta que los procesos de selección a través de un concurso público deben ser, por lo menos:

- **Mérito.** El régimen del servicio civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.
- **Transparencia.** La información relativa a la gestión del régimen del servicio civil es confiable, accesible y oportuna.
- **Igualdad de oportunidades.** Las reglas del servicio civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
- **Integridad pública.** Todos los servidores civiles que participen en los procesos de selección, sea como operadores, gestores o como postulantes, deben regir su actuación conforme a los valores de integridad, honestidad, imparcialidad y priorizando el interés público.
- **Responsabilidad.** Quienes participen en los procesos de selección están obligados a responder por los daños ocasionados

contra los postulantes como consecuencia de la incorrecta aplicación de la Directiva. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Por todo lo antes mencionado, el caso Cruz Llamos lo único que realiza es una precisión innecesaria de la necesidad de un concurso público para los trabajadores de la carrera administrativa, cuando estos ya comprenden el carácter de servidores públicos conforme lo hemos pasado a detallar; sin embargo, excluye a aquellos trabajadores como los obreros municipales de la necesidad de un concurso público, sin un mayor sustento jurídico. Asimismo, se subestima el concurso público y, por ende, la meritocracia.

### CONCLUSIONES

- El caso Cruz Llamos no es un precedente vinculante ni doctrina jurisprudencial. En ese sentido, no puede establecer reglas jurisprudenciales para precisar o revocar el precedente Huatuco Huatuco vigente.
- No existe duda alguna de que el régimen del Sector Público exige necesariamente ingresar a la Administración Pública por medio de un concurso público a una plaza vacante y presupuestada, por tanto, es realmente reiterativo que exista una precisión en el caso Cruz Llamos para que dichos trabajadores ingresen mediante esa modalidad.
- El precedente Huatuco Huatuco estableció un criterio normativo que está dirigido a los trabajadores del Sector Público

que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

- Los obreros, desempeñan labores predominantemente manuales, que evidentemente son distintas a las de los servidores profesionales, sin embargo esto no resulta ser un argumento para su exclusión dentro de la meritocracia en el Sector Público. En todo caso, debe existir un concurso adecuado con criterios objetivos conforme a las labores realizadas por los obreros.

### REFERENCIAS

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (2019). *Análisis de las sentencias judiciales que ordenan la reincorporación de servidores de los gobiernos regionales*. Recuperado de: [https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/INFORME\\_SOBRE\\_REINCORPORACIONES\\_JUDICIALES.pdf](https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/INFORME_SOBRE_REINCORPORACIONES_JUDICIALES.pdf)
- Castillo Córdova, L. (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Lima, Perú: Paletta Editores.
- García Belaunde, D. (2009). *Diccionario de jurisprudencia constitucional*. Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Gutiérrez, W. (2015). *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo* (Vol. III). Lima: Gaceta Jurídica.
- Tribunal Constitucional del Perú. STC Exp. N° 05057-2016-PA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú. STC Exp. N° 06681-2013-PA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú. STC Exp. N° 2386-2018-PA/TC.