ATMIRE

Title	Exceso de la Potestad Reglamentaria y la improcedencia del amparo de Lima Airport Partners S.R.L.
Item Type	https://purl.org/coar/resource_type/c_7a1f
Authors	Green Trigoso, Lym Karen;Miranda Diaz, Bryan Andree
Publisher	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
Rights	https://purl.org/coar/access_right/c_abf2
Download date	2026-11-28 11:06:55
Item License	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
Link to Item	https://hdl.handle.net/10757/690904

27-jun.-26

UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO

Exceso de la Potestad Reglamentaria y la improcedencia del amparo de Lima Airport Partners S.R.L.

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el título profesional de Abogado

AUTOR(ES)

Green Trigoso, Lym Karen	0009-0008-1383-3120
Miranda Diaz, Bryan Andree	0009-0008-2915-3437

ASESOR(ES)

Leon Ayarza, Manuel Regulo Francisco	0000-0002-9489-2358

Lima, 26 de junio de 2026

Dedicatoria

A Dios, por guiarnos y fortalecernos en cada etapa de este camino; y a nuestros padres, fuente de todo lo que somos y de todo lo que aspiramos a ser.

Agradecimientos

A mis padres, por su amor incondicional y por enseñarme, con su ejemplo, el valor del esfuerzo y la constancia. Cada logro que alcanzo lleva consigo todo lo que ellos sembraron en mí.

A mi abuela, por su cariño inagotable, sus palabras de aliento y por ser siempre un ejemplo de fortaleza y dedicación. Su presencia y apoyo han sido una fuente constante de inspiración a lo largo de este camino.

A mi pareja, por su apoyo paciente y silencioso, por acompañarme en cada jornada de trabajo y por recordarme, en los momentos difíciles, que era capaz de llegar hasta el final.

A todos ellos, mi gratitud sincera.

Lym Karen Green Trigoso

A mi familia, por ser el soporte constante que ha guiado cada uno de mis pasos a lo largo de este camino.

A mis padres, Angel y Karina, por su apoyo incondicional y por sus valiosos consejos, que han sido una guía fundamental en mi formación personal y profesional. A mi madre, en especial, por ser el pilar fundamental de mi vida y de mi formación en la carrera de Derecho, por su amor, su fortaleza y por enseñarme con el ejemplo el verdadero significado de la perseverancia.

A mi padre, Angel, por sus consejos, su ejemplo de esfuerzo y por impulsarme siempre a dar lo mejor de mí.

A mi querida Zahita, por acompañarme en las largas madrugadas de estudio universitario, brindándome compañía silenciosa, calma y alegría en los momentos de mayor esfuerzo.

Y a la crema, por inculcarme el valor de la lucha constante, la perseverancia, la resiliencia y la convicción de nunca rendirme ante las adversidades.

Bryan Andree Miranda Diaz

Resumen

El presente trabajo analiza la Sentencia 170/2025, emitida en el Expediente N.° 03097-2024-PA/TC, mediante la cual el Tribunal Constitucional resolvió la acción de amparo interpuesta por Lima Airport Partners S.R.L. contra el Decreto Supremo N.° 001-2022-TR, norma que prohibió la tercerización de las actividades comprendidas en el núcleo del negocio en el marco de la Ley N.° 29245. El estudio respalda la improcedencia declarada por el Tribunal, al coincidir en que el control de una norma infralegal corresponde al Poder Judicial mediante la acción popular, la cual ya estaba en curso, y no al proceso de amparo. No obstante, sostiene una valoración crítica propia sobre el decreto, articulada en la tesis de finalidad legítima e instrumento incorrecto. Se argumenta que la finalidad protectora del decreto era constitucionalmente legítima, conforme al artículo 23 de la Constitución, pero que el instrumento normativo incurrió en dos vicios independientes: la indeterminación del concepto de núcleo del negocio, construido sobre criterios orientadores de listado abierto que afectan la seguridad jurídica, y el exceso de la potestad reglamentaria, al introducir una prohibición no prevista por la ley. El efecto común de ambos vicios fue la transgresión del principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 51. Se concluye que tal restricción debió adoptarse mediante una modificación de la Ley N.° 29245.

Palabras clave: tercerización laboral, núcleo del negocio, jerarquía normativa, acción popular, potestad reglamentaria.

Excess of Regulatory Authority and the Inadmissibility of the Constitutional Amparo Action Filed by Lima Airport Partners S.R.L.

Abstract

This paper analyzes Judgment 170/2025, issued in Case File No. 03097-2024-PA/TC, through which the Constitutional Court resolved the amparo brought by Lima Airport Partners S.R.L. against Supreme Decree No. 001-2022-TR, a regulation that prohibited the outsourcing of activities comprised within the business core (núcleo del negocio) under Law No. 29245. The study supports the dismissal declared by the Court, agreeing that the review of an infra-legal norm falls to the Judiciary through the acción popular and not the amparo proceeding. Nevertheless, it advances its own critical assessment of the decree, structured around the thesis of legitimate purpose and incorrect instrument. It argues that the decree's protective aim was constitutionally legitimate under Article 23 of the Constitution, yet the regulatory instrument incurred two independent defects: the indeterminacy of the business core concept, built upon open-ended guiding criteria that undermine legal certainty, and the excess of regulatory authority, by introducing a prohibition not contemplated by the law. The common effect of both defects was the violation of the principle of normative hierarchy enshrined in Article 51. It concludes that such a restriction should have been adopted through an amendment to Law No. 29245.

Keywords: labor outsourcing, business core, normative hierarchy, acción popular, regulatory authority.

Green - Miranda

INFORME DE ORIGINALIDAD

12%	11%	10%	5%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUD

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	
2	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	
3	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	
4	cutperu.org.pe Fuente de Internet	
5	repositorio.unc.edu.pe Fuente de Internet	
6	estudiougaz.com Fuente de Internet	
7	repositorio.upsc.edu.pe Fuente de Internet	
8	Moron Urbina, Juan Carlos. "Analisis jurisprudencial del Proceso de Accion Popular en e Peru: Propuestas para mejorar el control jurisdiccional sobre las normas reglamentaria Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2021 Publicación	
9	Bustamante, Carlos Blancas. "La cláusula de Estado Social en la Constitución: análisis tópico de los derechos fundamentales laborales", Pontificia Universidad Catolica del Pe (Peru), 2023 Publicación	
10	Terrazos Yamunaqué, Max Antonio. "La tercerización del núcleo del negocio. A propósi del Decreto Supremo 001-2022-TR.", Pontificia Universidad Catolica del Peru (Peru) Publicación	
11	e-revistas.uc3m.es Fuente de Internet	
12	agendapais.com Fuente de Internet	
13	Peña Cruzalegui, Cesar Luis. "Validez normativa y técnicas jurídicas de interpretación aplicadas en la sentencia penal casatoria Nº 336 – 2016 - Cajamarca emitida por la cort	

suprema, en el expediente Nº 0000958 – 2014, del distrito judicial de Cajamarca – Cajamarca. 2021", Universidad Católica los Ángeles de Chimbote (Peru)
Publicación

14 www.rubio.pe
Fuente de Internet

15 vdocuments.mx
Fuente de Internet

16 www.bvu.pe
Fuente de Internet

17 www.cal.org.pe
Fuente de Internet

18 www.tc.gob.pe
Fuente de Internet

19 Submitted to uncedu
Trabajo del estudiante

20 www.osce.gob.pe
Fuente de Internet

21 Blanco Calderon, Natalyn Margaret. "Protocolo De Actuacion En Casos De Denuncia De Discriminacion Laboral Que Involucren Orientacion Sexual E Identidad De Genero - Sunafil", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2022
Publicación

22 rus.ucf.edu.cu
Fuente de Internet

23 docplayer.es
Fuente de Internet

24 Submitted to Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
Trabajo del estudiante

25 Submitted to Universidad Privada Antenor Orrego 2025
Trabajo del estudiante

26 www.juridicacolombiana.com
Fuente de Internet

Excluir citas	Apagado	Exclude assignment template	Activo
Excluir bibliografía	Activo	Excluir coincidencias	< 20 words

INDICE

CAPITULO I: ANTECEDENTES 1

1.1 Demanda Lima Airport Partners 1

1.2 Pronunciamiento del Tribunal Constitucional 1

1.2.1 Votos en Mayoría 1

1.3 Fundamentos de Voto 2

1.3.1 Magistrado Gutiérrez Ticse 2

1.3.2 Magistrado Ochoa Cardich 3

1.4 Votos Singulares 4

1.4.1 Magistrado Domíngues Haro 4

1.4.2 Magistrado Monteagudo Valdez 4

1.4.3 Magistrado Hernández Chávez 5

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO 6

2.1 Tercerización Laboral 6

2.2. Núcleo del Negocio en la Tercerización Laboral 7

2.3. Potestad reglamentaria 7

2.3.1 Derechos Fundamentales de los trabajadores 8

2.3.2 La indeterminación normativa y el exceso de potestad reglamentaria como vicios que transgreden el principio de jerarquía normativa 9

2.4 Garantías constitucionales 10

2.5. Sistemas de Control normativo 11

2.5.1 Supremacía Constitucional 12

CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y POSTURA DEL CASO 15

3.1. Nuestra postura sobre la sentencia 15

3.2. El exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria en el Decreto Supremo 16

3.2.1. La falta de precisión en la conceptualización del núcleo del negocio 17

3.2.2. Cuando el reglamento excedió la ley: la prohibición de tercerizar actividades del núcleo del negocio 18

Conclusiones 20

Referencias 21

CAPITULO I: ANTECEDENTES

1.1 Demanda Lima Airport Partners

El 13 de abril de 2023, Lima Airport Partners (LAP) presentó una acción de amparo contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), demandando la inaplicación del D.S. 001-2022-TR porque vulneraba los principios de legalidad, seguridad jurídica, jerarquía normativa, razonabilidad y proporcionalidad; de igual manera a la libertad de contratación, a la libertad y seguridad personal, a el principio de legalidad y tipicidad sancionadora, a la libertad de empresa, comercio e industria, a la intangibilidad de los contratos, y la tutela jurisdiccional efectiva con las garantías del debido proceso.

En primera instancia, el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima declaró fundada en parte la demanda el 28 de junio de 2023, ordenando la inaplicación del decreto a LAP por afectar las libertades de empresa y contratación. En cambio, en segunda instancia, la Primera Sala Constitucional de Lima revocó esa decisión el 7 de noviembre de 2023, señalando que hay un proceso de acción popular en curso, mediante el Expediente 0075-2022-0-1801-SP-DC-03, el cual emitirá el pronunciamiento sobre el decreto.

Con fecha 16 de septiembre de 2025, el pleno del Tribunal Constitucional se pronunció mediante la sentencia 170/2025 sobre el expediente N°03097-2024-PA/TC. Suscrita por votos en mayoría, conformada por los cuatros magistrado Pacheco Zerga, Morales Saravia, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, estos últimos exponiendo comentarios adicionales. Estuvieron a cargo de los votos singulares de Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez.

1.2 Pronunciamiento del Tribunal Constitucional

1.2.1 *Votos en Mayoría*

El tribunal decidió declarar improcedente en el extremo de la presunta vulneración al principio de jerarquía normativa. Paralelamente, respecto a la vulneración de los principios mencionados anteriormente se declaró infundada en el extremo de los derechos fundamentales alegados en la demanda.

La inaplicación de la norma peticionada por el demandante en la postura de la mayoría es improcedente porque la vía del amparo no es el adecuado para este tipo de demandas. Además, el Tribunal Constitucional mencionó que el control de normas infralegales, como

un decreto supremo frente a una ley, corresponde al Poder Judicial mediante la acción popular, medida la cual no podría ser reemplazada por un proceso constitucional como el amparo. Cabe precisar que el Tribunal Constitucional hizo un hincapié a que había un proceso vigente de acción popular interpuesta por gremios empresariales contra el decreto, siendo este motivo por la cual se declaró la improcedencia, pendiente a la fecha la declaración de la casación.

El Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda respecto de los derechos y principios invocados sobre la base de dos argumentos principales. En primer lugar, señaló que la medida cautelar emitida por INDECOPI había suspendido con efectos generales las facultades sancionadoras de SUNAFIL, por lo que el decreto no producía efectos concretos e inmediatos sobre LAP, desapareciendo así el presupuesto necesario para aplicar control difuso. En segundo lugar, no se acreditó una afectación al contenido constitucionalmente protegido de los derechos alegados. Por otro lado, el Tribunal Constitucional consideró que la libertad de contratación y la libertad de empresa no son absolutas y pueden ser limitadas por razones de orden público y protección laboral; asimismo, señaló que no se vulneró la tutela jurisdiccional efectiva, dado que LAP conservó plenamente el acceso a los mecanismos legales de defensa; y que los principios de legalidad, tipicidad y taxatividad no fueron vulnerados, en tanto el decreto contaba con habilitación constitucional y establecía criterios suficientemente determinados. Asimismo, estimó que la medida superaba los estándares de proporcionalidad y razonabilidad al buscar evitar la desnaturalización de la tercerización y proteger la dignidad del trabajador y el carácter irrenunciable de sus derechos.

1.3 Fundamentos de Voto

1.3.1 *Magistrado Gutiérrez Ticse*

El magistrado Gutiérrez Ticse analizó desde una perspectiva de justicia social los efectos nocivos de una tercerización ilimitada. Su razón para votar en el mismo sentido que la mayoría es que esos efectos demuestran por qué la prohibición de tercerizar el núcleo del negocio constituye un límite legítimo y proporcional, no una vulneración de derechos. En el plano empírico, acreditó la magnitud de la precarización laboral producida por el uso abusivo de la tercerización. Citó datos del sector minero peruano que evidencian una brecha salarial del 118% entre trabajadores de empresas principales remuneración promedio mensual de S/.

6,321 según la planilla electrónica a diciembre de 2020 y trabajadores de empresas contratistas S/. 2,900.

Señaló que la inestabilidad del empleo derivada de los contratos entre empresa principal y tercerizadora impide el ejercicio de los derechos laborales colectivos que la Constitución reconoce, y que cuando las empresas operan exclusivamente con personal tercerizado en sus actividades nucleares se configura un supuesto de abuso del derecho en los términos del artículo 103 de la Constitución: aparentemente no se vulnera la igualdad de oportunidades, pues no existe término válido de comparación de labores, pero en los hechos los beneficios laborales se reducen a los que puede otorgar la empresa tercerizadora. En el plano normativo, reforzó la tesis de la ponencia: la restricción a tercerizar el núcleo del negocio no viola directa ni inmediatamente los derechos constitucionales de LAP, sino que impone un límite legítimo anclado en la protección de la dignidad del trabajador. Añadió que empresas como LAP, que activan los mecanismos judiciales o administrativos para no cumplir la normativa laboral vigente, incurren en abuso del derecho y representan una amenaza para la concreción de los derechos laborales de todos los peruanos.

1.3.2 *Magistrado Ochoa Cardich*

Se centró en las contradicciones dentro del INDECOPI. Señalando que existía una paradoja jurídica, pues una resolución había declarado inaplicable el decreto con efectos generales, mientras que otra instancia superior del mismo organismo suspendió el procedimiento y dejó abierta la posibilidad de seguir aplicándolo. En su opinión evidenció problemas en el diseño y funcionamiento del sistema de eliminación de barreras burocráticas.

Adicional a ello, criticó que, si el Estado crea órganos especializados para eliminar barreras burocráticas con efectos generales, no debería desnaturalizar esa función mediante controles posteriores que generen contradicciones. No obstante, aclaró que el control judicial sigue siendo una garantía del Estado de Derecho y que el INDECOPI solo realiza un control de legalidad y razonabilidad, mientras que el control constitucional corresponde finalmente al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional.

A lo antes mencionado cabe añadir que la observación del magistrado Ochoa Cardich deja en evidencia una tensión estructural en el sistema de control de barreras burocráticas. En efecto, INDECOPI puede emitir decisiones con efectos generales en ciertos supuestos,

generando un alcance funcional cercano al control normativo. Sin embargo, dicha competencia se mantiene dentro del ámbito administrativo, por lo que no equivale al control de constitucionalidad reservado al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional. En ese sentido, sus pronunciamientos constituyen un control de legalidad y razonabilidad, cuyos efectos no pueden desplazar el marco constitucional, circunstancia que explica las aparentes contradicciones advertidas en el caso.

1.4 Votos Singulares

1.4.1 *Magistrado Domínguez Haro*

Emitió voto a favor de declarar parcialmente fundada la demanda y disponer la inaplicación del decreto respecto de LAP. Sostuvo que el decreto constituía una norma autoaplicativa, debido a que, desde su entrada en vigor, generó efectos inmediatos sobre los contratos celebrados por el demandante, tornándolos incompatibles con el nuevo marco normativo sin requerir un acto posterior de ejecución. En consecuencia, consideró que el proceso de amparo resultaba la vía idónea para la tutela de los derechos invocados.

Por otro lado, sostuvo que la Ley N.° 29245 no prohíbe ni limita la tercerización del núcleo del negocio, de modo que el decreto creó una restricción que no estaba prevista en la ley y excedió la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. En la misma línea, afirmó que exigir la adecuación de los contratos en un plazo de 180 días afectaba directamente la libertad contractual protegida por el artículo 62 de la Constitución. No obstante, rechazó que se hubiera vulnerado la libertad de empresa, porque las medidas no impedían a LAP organizar o dirigir sus actividades.

1.4.2 *Magistrado Monteagudo Valdez*

Compartió el sentido del voto de Domínguez Haro y, respecto de los argumentos expuestos por dicho magistrado, adicionó una consideración vinculada con la jerarquía interpretativa del Tribunal Constitucional: para el supremo intérprete de la Constitución, los criterios hermenéuticos que adopte la Corte Suprema en la acción popular están subordinados a los que desarrolle el tribunal en cualquier proceso incluido el amparo, y no en el sentido contrario. Por ello, remitir el caso a la acción popular no resuelve el problema de supremacía interpretativa. Añadió que declarar improcedente el amparo, ante la existencia de decenas de casos análogos pendientes, implicaría que el tribunal renunciara a su función pacificadora, lo que resultaba inaceptable.

1.4.3 *Magistrado Hernández Chávez*

La postura respecto al alcance de tutela es más amplia, pues estimó adicionalmente la vulneración de la libertad de empresa, extremo que los otros dos votos singulares habían desestimado. En ese sentido, sostuvo que los criterios establecidos en el decreto resultaban amplios, ambiguos e imprecisos. Particularmente, cuestionó los cinco criterios orientadores previstos para identificar el núcleo del negocio: el objeto social, la forma en que la empresa es reconocida por sus clientes finales, los elementos que la distinguen en el mercado, el valor añadido que genera y la actividad económica que representa la mayor parte de sus ingresos.

Igualmente, añadió que este listado posee carácter abierto, debido a que el decreto concluye dicha enumeración con la expresión “entre otros”, lo que impide a los agentes económicos planificar su actividad con certeza jurídica. Para LAP, cuya actividad principal es la operación integral del aeropuerto, prácticamente cualquier actividad podría ser calificada como núcleo del negocio bajo alguno de estos criterios orientadores, afectando directamente su libertad de organización y dirección empresarial.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Tercerización Laboral

La tercerización, para el ordenamiento jurídico peruano en el artículo 2 de la Ley N.º 29245, define la tercerización como la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, y establece cuatro requisitos esenciales: la empresa tercerizadora asuma los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuente con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; ser responsable por los resultados de sus actividades; y sus trabajadores se mantengan bajo su exclusiva subordinación. Moreno y Saldaña (2024) explican que la tercerización, también denominada outsourcing, es un método de prestación de servicios en el que una empresa contrata a un tercero para ejecutar las tareas necesarias de sus operaciones diarias. Se puede entender, entonces, que el elemento determinante de la figura no es la simple contratación de un tercero, sino la autonomía con que este asume el servicio, pues es esa autonomía la que distingue a la tercerización lícita de la mera provisión de mano de obra.

El artículo 3 del Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N.° 006-2008-TR, precisa que estos cuatro requisitos se entrelazan entre sí, de modo que la inexistencia de cualquiera de ellos desvirtúa la tercerización. Chira Rivero (2020) expone que la falta de alguno de los requisitos de la tercerización configuraría a la desnaturalización de esta misma. De ello se desprende que el legislador no concibió estos elementos como simples recomendaciones, sino como condiciones de validez de cumplimiento conjunto, cuya ausencia conduce a la desnaturalización de la figura.

El segundo párrafo del artículo 2 de la Ley N.° 29245 enumera los elementos característicos de la actividad tercerizada, entre los que figuran la pluralidad de clientes, el equipamiento, la inversión de capital y la retribución por obra o servicio. El artículo 4 del Reglamento aclara que estos elementos no constituyen requisitos en sentido estricto, sino indicios de la existencia de autonomía empresarial, que deben evaluarse en cada caso concreto atendiendo a la actividad económica, los antecedentes y la dimensión de las empresas involucradas. Esta distinción resulta determinante, pues permite entender que la validez de la tercerización no depende mecánicamente de la presencia de todos los indicios, sino de que el conjunto demuestre una genuina autonomía de la empresa tercerizadora. En tal sentido el Tribunal Constitucional ha enfatizado, a través del criterio desarrollado por el magistrado Hernández Chavez, que la valoración de estos elementos debe evitar interpretaciones rígidas, sino

centrada en una autonomía real de la empresa, es decir, independencia organizativa, económica y funcional, conforme al principio de primacía de la realidad.

El propio artículo 2 de la Ley N.° 29245 cierra esta regulación con una prohibición categórica, al disponer que en ningún caso se admite la sola provisión de personal. Chira Rivero (2020) sostiene que el examen no se agota en la forma del contrato, sino que indaga si la empresa contratista posee una autonomía empresarial efectiva o si el vínculo encubre una simple provisión de personal. Se puede afirmar, entonces, que el criterio último que ordena todo el régimen es la autonomía empresarial, ya que tanto los requisitos como los elementos característicos apuntan a un mismo fin, esto es, asegurar que exista una verdadera empresa tercerizadora que asume el servicio por cuenta propia y no una mera cesión encubierta de trabajadores.

2.2. Núcleo del Negocio en la Tercerización Laboral

La tercerización parte de una premisa: no toda actividad empresarial puede delegarse a un tercero en las mismas condiciones. El legislativo ha buscado fijar un límite a ese proceso de externalización, y lo ha situado en aquellas actividades que constituyen la esencia misma de la empresa. Esa frontera es lo que se conoce como núcleo del negocio.

El núcleo del negocio, denominado en la doctrina comparada "*core business"*, actividad nuclear o núcleo duro, designa el conjunto de actividades que concentran la capacidad competitiva de la empresa y definen su identidad en el mercado. Se trata de la fase productiva cuya externalización equivaldría a sustituir a la propia empresa principal y, por tanto, a provocar su desaparición funcional (Puntriano Rosas, 2021, p. 34).

Conceptualmente, la actividad nuclear no se identifica con la actividad principal, sino que constituye una categoría distinta. Lo principal se mide por su carácter consustancial al giro y por el efecto de su ausencia sobre la continuidad del negocio; lo nuclear, por su aptitud para singularizar a la empresa frente al mercado. Puntriano Rosas (2021) ejemplifica este concepto con las actividades de un hospital, comparando las responsabilidades de los médicos, siendo la actividad distintiva, con los quehaceres del personal de limpieza, recalcando que es una actividad principal mas no distintiva.

2.3. Potestad reglamentaria

Para efectos del presente trabajo, resulta necesario abordar previamente el contenido y los límites de la potestad reglamentaria, dado que esta constituye el sustento de la actuación

normativa objeto de análisis. Según lo establecido en el artículo 118 inciso 8 de la Constitución Política del Perú define a la potestad reglamentaria como la facultad que la Constitución le otorga al presidente de la República para sistematizar las leyes y garantizar su adecuada aplicación, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. Esta competencia permite desarrollar y complementar las disposiciones legales dentro de los límites establecidos por la propia ley y la Constitución (Constitución Política del Perú, 1993, art. 118, inc. 8).

Para García Rubio (2017) la potestad reglamentaria se define como la capacidad de dictar reglamentos es inherente a la naturaleza del Poder Ejecutivo, si bien queda claramente supeditada a la ley dentro de un Estado de derecho (p. 94). Sobre esa base, el autor define el reglamento como aquella norma escrita, de rango inferior a la ley, dictada por la Administración Pública o por los órganos jurídico-públicos que tengan atribuida dicha potestad de manera legal (p. 95). En esa misma línea, García Rubio (2017) precisa que tanto la doctrina como la jurisprudencia han exigido una habilitación legal expresa o reserva de ley para el ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en lo relativo a las determinaciones organizativas internas de la Administración (p. 96).

2.3.1 Derechos Fundamentales de los trabajadores

La Constitución Política del Perú (1993) configura los derechos fundamentales a partir de la dignidad de la persona, que su artículo 1 erige en fin supremo de la sociedad y del Estado. El artículo 2 enumera tales derechos y el artículo 3 establece una cláusula de numerus apertus, conforme a la cual esa enumeración no excluye los demás derechos que la Constitución garantiza ni otros que se fundan en la dignidad humana. Flores Enríquez (2023) conceptualiza los derechos fundamentales como aquellas atribuciones que el ordenamiento jurídico reconoce a favor de todas las personas con el fin de proteger los aspectos de su existencia que inciden en su realización como tales, esto es, derechos inherentes al ser humano por su sola condición de persona (p. 46). Desde esa perspectiva, el autor los caracteriza como un mínimo indispensable e indisponible de facultades que reciben una protección prioritaria del ordenamiento por vía constitucional, aunque requieren de una adecuada configuración legal para su pleno desarrollo, y que operan como un límite infranqueable frente a las acciones de terceros, cuyos efectos lesivos deben ser declarados nulos (pp. 45-46).

En el ordenamiento peruano, los derechos fundamentales vinculados al trabajador se reconocen en dos planos del Título I de la Constitución Política del Perú de 1993. Así, el

derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley, se ubica en el Capítulo I, dentro del artículo 2, inciso 15; el grueso de estos derechos, en cambio, se concentra en el Capítulo II, relativo a los derechos sociales y económicos, a los que el Tribunal Constitucional ha reconocido carácter fundamental por la vía del artículo 3. En su dimensión individual, el artículo 22 consagra el trabajo como deber y derecho, en tanto base del bienestar social y medio de realización de la persona. A partir de dicha premisa, el artículo 23 impone al Estado la atención prioritaria del trabajo y proscribe que la relación laboral limite los derechos constitucionales o rebaje la dignidad del trabajador.

En esa misma línea, el artículo 24 garantiza una remuneración equitativa y suficiente, mientras que el artículo 25 fija la jornada máxima de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales, así como el descanso semanal y anual remunerados. Por su parte, el artículo 26 articula los principios rectores de la relación laboral, a saber, la igualdad de oportunidades sin discriminación, la irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable. Finalmente, el artículo 27 ordena dispensar una protección adecuada frente al despido arbitrario.

En su dimensión colectiva, el artículo 28 reconoce la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, a lo que el artículo 29 añade el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa. De este modo, es precisamente dicha dimensión colectiva, y en particular la libertad sindical y la negociación colectiva, la que guarda una conexión más estrecha con la finalidad protectora que persigue el régimen de tercerización.

2.3.2 La indeterminación normativa y el exceso de potestad reglamentaria como vicios que transgreden el principio de jerarquía normativa

En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo puede incurrir en distintos vicios que afectan la validez constitucional de las normas infralegales. Por un lado, la indeterminación normativa se presenta cuando resulta complejo identificar con certeza la regla jurídica aplicable a un caso concreto, ya sea por la inexistencia de una norma específica, la concurrencia de disposiciones contradictorias, la falta de claridad de la regulación o la insuficiencia de la solución normativa prevista para resolver adecuadamente el caso (Lara Márquez, 2021).

Por su parte, la prohibición indebida tiene lugar cuando el reglamento establece restricciones o prohibiciones no contempladas en la ley, con lo cual excede la potestad normativa atribuida

al Ejecutivo. La introducción de una prohibición por vía reglamentaria sin habilitación legal previa constituye una forma específica de transgresión de la jerarquía normativa. Martínez Rodríguez (2025) sostiene que el reglamento ejecutivo solo puede desarrollar o complementar la ley sin contradecirla, y precisa que una disposición reglamentaria únicamente puede tener carácter restrictivo cuando una norma con valor de ley así lo habilita.

Ahora bien, estos vicios deben distinguirse de su efecto. Tanto la indeterminación normativa como el exceso de potestad reglamentaria producen, como consecuencia jurídica, la transgresión del principio de jerarquía normativa, que se configura cuando una norma reglamentaria modifica o contradice el contenido de una norma de rango superior, como la ley o la Constitución, en infracción del artículo 51 de la Constitución. A dicho efecto se añade la afectación de la seguridad jurídica y de la legalidad, en tanto principios estructurales del ordenamiento que dependen de la previsibilidad y de la primacía de la ley. Martínez Rodríguez (2025) explica que la ley es jerárquicamente superior al reglamento, de modo que lo regulado por una norma con valor de ley no puede ser desconocido ni contradicho por una norma reglamentaria; cuando el reglamento contradice lo dispuesto en una norma legal, incurre en un vicio que determina su invalidez y su ineficacia dentro del ordenamiento. La transgresión de la jerarquía normativa se configura, así, no solo cuando el reglamento se opone frontalmente al texto legal, sino también cuando excede la habilitación recibida y entra a regular materias que la ley reservó para sí, supuesto en que la propia Martínez Rodríguez (2025) advierte que la imprecisión de la cláusula habilitante amplía indebidamente el margen de actuación de la Administración y desvirtúa la primacía de la ley.

2.4 Garantías constitucionales

Las garantías constitucionales son los procesos previstos por la Constitución para proteger los derechos fundamentales frente a su vulneración o amenaza, además de asegurar la supremacía de la Constitución y la jerarquía normativa del ordenamiento. Conforme al artículo 200 de la Constitución Política del Perú de 1993, se reconocen seis tipos de garantías. Para efectos del presente trabajo, el análisis se centrará en el proceso de amparo, el cual fue interpuesto por Lima Airport Partners; y la acción popular, vía que el Tribunal constitucional consideró el correcto.

En primer lugar, el amparo es un proceso constitucional que protege los derechos fundamentales cuando estos son vulnerados o amenazados. Para Jenkins Peña y Lillo (2025) concibe el amparo como un mecanismo jurisdiccional, identificándose como un proceso orientado a brindar tutela directa y efectiva a la vigencia real de los derechos fundamentales. Según este planteamiento, dicha protección se materializa a través de una sentencia que, dictada tras la tramitación de un procedimiento adecuado y expedito, dispone las medidas indispensables para hacer cesar la amenaza o la lesión ilegítima que se constate.

Por otro lado, en el sistema jurídico peruano la acción popular constituye un proceso constitucional orientado al control de la legalidad y constitucionalidad de las normas infralegales. Su fundamento se establece en el artículo 200 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, en el cual precisa su procedencia contra normas administrativas, resoluciones, reglamentos y decretos de carácter general que puedan contravenir con la ley o la Constitución. Por ello, este mecanismo tiene como finalidad garantizar la supremacía constitucional y el respeto del principio de jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico peruano. Desde una perspectiva constitucional, la Acción Popular cumple una función de protección del ordenamiento jurídico al permitir el control abstracto de las normas de rango inferior, de esta manera, contribuye a preservar la supremacía constitucional y a poder asegurar las disposiciones de menor jerarquía respeten los mandatos contenidos en la Constitución. (Landa Arroyo, 2023)

Una de las principales características de este mecanismo es su naturaleza de control abstracto. Esto propone que el examen de constitucionalidad o legalidad de la norma impugnada se produce con independencia de una controversia concreta o de la acreditación de una afectación individual de derechos fundamentales. Toda vez que no se exige la invocación de un interés propio o particular, sino la defensa de un interés general vinculado a la supremacía constitucional y al principio de legalidad (Landa Arroyo, 2023, p. 204).

2.5. Sistemas de Control normativo

En un Estado Constitucional de Derecho, la Constitución constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico, por lo que todas las disposiciones, resoluciones, normas, reglamentos o decretos deben adecuarse a sus principios. Esto con la finalidad de garantizar aquella supremacía, por ello los ordenamientos jurídicos han desarrollado diversos mecanismos encargados de verificar la compatibilidad de las normas con la Constitución, es a estos

mecanismos a los que se les denomina sistemas de control normativo o sistemas de control constitucional, César Landa sostiene que la supremacía de la Constitución requiere la existencia de mecanismos jurídicos que garanticen su plena vigencia dentro del ordenamiento jurídico, es por esa razón que la Constitución establece diversos instrumentos jurisdiccionales destinados a controlar la constitucionalidad de las normas, proteger los derechos fundamentales y resolver controversias entre los poderes públicos (Landa, 2023, p. 21).

En ese sentido, el control constitucional constituye un mecanismo fundamental para garantizar el principio de supremacía Constitucional dentro del ordenamiento jurídico. En la medida en que la Constitución representa la norma fundamental y el parámetro de validez de las demás disposiciones normativas, toda normativa debe adecuarse a sus principios y mandatos. Por ello, cuando una disposición resulta incompatible con el texto constitucional, corresponde a los órganos competentes ejercer el control constitucional a fin de impedir que dicha contradicción subsista dentro del sistema jurídico, asegurando así la prevalencia efectiva de la Constitución sobre el resto de las normas (González Quintero et al., 2021).

Bajo esta premisa, los sistemas de control normativo comprenden el conjunto de mecanismos institucionales y procesales encargados de examinar y verificar la conformidad de las normas jurídicas con la Constitución. A través de estos instrumentos se busca garantizar la prevalencia Constitucional dentro del ordenamiento jurídico, logrando así la existencia de una coherencia normativa y excluyendo así toda aquella disposición que vulnere los principios y contravenga los valores de la constitución. En ese sentido, Landa sostiene que, debido a la supremacía Constitucional, resulta necesario contar con mecanismos jurisdiccionales que permitan proteger los principios, derechos y reglas constitucionales. Asimismo, resalta que dichos mecanismos encuentran en los procesos constitucionales el instrumento mediante el cual se proteja y aplique los mandatos constitucionales dentro del ordenamiento jurídico. (Cesar Landa, 2023, p. 22)

2.5.1 Supremacía Constitucional

Dentro del ordenamiento jurídico peruano la jerarquía normativa es un principio fundamental, el cual establece una relación de subordinación entre las distintas normas que lo integran, estableciendo así que las disposiciones de rango inferior deben adecuarse al contenido y límites establecidas por las normas de jerarquía superior. Este principio asegura

la coherencia y unidad del sistema jurídico, evitando así contradicciones entre las fuentes del Derecho y asegurando la supremacía de la Constitución como norma fundamental del Estado.

La base de la jerarquía normativa se encuentra en el principio de la supremacía constitucional, según el cual la Constitución ocupa el nivel más alto dentro del sistema jurídico y constituye el parámetro de validez de todas las demás normas. En ese sentido, la Constitución surge de las voces latinas “cum” y “statuere”, cuyo significado hace alusión a “establecer con la comunidad política”, lo que refleja su función de organización del Estado y fundamento de la estructura política y jurídica. Asimismo, se ha señalado que la Constitución constituye la ley suprema del Estado, de la cual se derivan principios esenciales como la jerarquía normativa, la jurisdicción y la competencia, precisándose que la jerarquía implica la validez de las normas en función de su subordinación a una norma superior, reconociéndose de este modo a la Constitución como la norma máxima del ordenamiento jurídico (Vásquez & Barrios, 2018). Por consiguiente, ninguna disposición normativa puede contradecir los principios, derechos y mandatos establecidos en la Constitución; este principio se encuentra reconocido en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal, y que la ley prevalece por encima de las normas de inferior jerarquía.

En ese sentido, Landa sostiene que la Constitución constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico y el fundamento de validez de las demás normas que integran el sistema jurídico. Asimismo, señala que dicha posición de supremacía requiere la existencia de mecanismos procesales destinados a garantizar la protección de los derechos, principios y reglas constitucionales, permitiendo que los mandatos contenidos en la Constitución se materialicen de manera efectiva dentro del ordenamiento jurídico (Cesar Landa, 2023, pp. 21-22).

La efectividad del principio de supremacía constitucional requiere la existencia de órganos encargados de velar por su observancia dentro del ordenamiento jurídico. En el caso peruano, el Tribunal Constitucional cumple una función fundamental como máximo intérprete de la Constitución y garante de su supremacía, a través de los mecanismos de control constitucional destinados a asegurar la compatibilidad de las normas y actuaciones estatales con los principios y derechos reconocidos por la Carta Fundamental.

La supremacía constitucional, reconocida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú (1993), exige que todas las normas del ordenamiento jurídico se adecúen a las disposiciones de mayor jerarquía. En ese sentido, si bien la legislación puede requerir desarrollo mediante reglamentos para su adecuada ejecución, dicha potestad reglamentaria no es ilimitada, ya que debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal. Por ello, los reglamentos cumplen una función complementaria en la aplicación de la ley, sin que puedan modificar su contenido, restringir derechos o alterar su finalidad, pues ello vulneraría el principio de jerarquía normativa.

Por ello, el principio de supremacía constitucional constituye uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho, ya que garantiza la armonía entre las distintas fuentes normativas y asegura que toda actuación normativa se encuentre subordinada a la Constitución y a la ley. Su observancia resulta particularmente relevante en los procesos de acción popular, donde se examina precisamente si una norma infralegal ha respetado los límites impuestos por las disposiciones de jerarquía superior que integran el ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y POSTURA DEL CASO

3.1. Nuestra postura sobre la sentencia

Respaldamos el resultado de la sentencia, el Tribunal sustenta esa improcedencia en que la vía idónea para controlar una norma de rango infralegal es la acción popular ante el Poder Judicial, via la cual ya se encontraba en curso antes de que se solicite la acción de amparo. La improcedencia no fue, entonces, una desestimación del fondo, sino la consecuencia de haber elegido una garantía inadecuada.

Sobre la base de esos criterios, consideramos que el Tribunal Constitucional acertó al declarar improcedente la demanda de amparo, pues la controversia expuesta por el demandante debía ser planteada a través del proceso de acción popular. Sin embargo, nuestra coincidencia con el resultado de la sentencia no supone una aceptación íntegra de los fundamentos desarrollados por el Tribunal. En particular, discrepamos de la valoración efectuada respecto al Decreto, ya que consideramos que la norma sí presenta cuestionamientos relevantes desde la perspectiva de la jerarquía normativa.

Por ello, aunque compartimos la decisión de declarar improcedente la demanda, estimamos que ello no impide realizar una evaluación crítica del contenido del Decreto. Desde nuestra perspectiva, la norma incorpora parámetros para poder identificar el núcleo del negocio los cuales terminan siendo conceptos abiertos, como lo expresa el Magistrado Hernández Chavez. Adicional a ello, este mismo excede una mera función reglamentaria con la prohibición de la tercerización del núcleo del negocio, y que justifican un análisis más detenido sobre su compatibilidad con el marco constitucional y legal vigente.

Se entiende, entonces, que la pretensión no era el adecuado en el ámbito propio del amparo. Si bien es cierto LAP alegó la afectación de diversos derechos fundamentales, su cuestionamiento no se limitó a obtener tutela frente a una lesión de tales. En realidad, también buscaba que se dejara sin efecto y se cuestionara la aplicación del Decreto Supremo, al considerar que este había sido emitido en contravención de la Constitución y de la Ley. De esta manera, la controversia planteada no tenía como finalidad la protección de derechos fundamentales si no en cuestionar la validez de una norma reglamentaria de alcance general convirtiéndose así el amparo en una vía inadecuada. Por ello, la improcedencia declarada por el Tribunal Constitucional no responde a una evaluación de fondo sobre la constitucionalidad del decreto, sino a que la vía elegida no era la idónea para discutir aquella pretensión.

Desde nuestra postura, ello confirma que el cuestionamiento planteado por LAP debió ser examinado a través de un mecanismo procesal específicamente previsto para el control de normas reglamentarias. La acción popular sea la vía idónea refuerza nuestra postura, pues es la garantía constitucional que el artículo 200, inciso 5, de la Constitución y el artículo 75 del Nuevo Código Procesal Constitucional destinan al control de las normas de rango inferior a la ley, con competencia exclusiva del Poder Judicial y efectos generales una vez firme la sentencia. A diferencia del amparo, esta garantía realiza un control abstracto de constitucionalidad y legalidad sobre el decreto, capaz de producir efectos erga omnes una vez firme la sentencia.

3.2. El exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria en el Decreto Supremo

Compartimos la finalidad que persigue el Decreto Supremo, orientada a proteger los derechos laborales de los trabajadores tercerizados frente a las prácticas en las que las empresas utilizan la tercerización como medio para reducir costos laborales, encubriendo verdaderas relaciones de trabajo subordinado, propósito constitucionalmente legítimo y coherente con el artículo 23 de la Constitución, situación que el Magistrado Gutiérrez Ticse ejemplifica con la brecha salarial en el sector minero entre los trabajadores principales y los trabajadores de las empresas contratistas.

No obstante, consideramos que la regulación incorporada por el decreto presenta problemas que trascienden el debate sobre la conveniencia de restringir determinadas formas de tercerización, en particular pudimos identificar una deficiencia en la competencia y/o facultades del Poder Ejecutivo vinculada al exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Si bien es cierto el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar las leyes para su debida aplicación, dicha potestad se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley correspondiente, por lo que no se puede modificar el contenido de la ley ni mucho menos introducir restricciones, como la prohibición de la tercerización del núcleo del negocio, la cual no fue prevista en este caso por el legislador.

Desde esa perspectiva, observamos que la Ley N.° 29245 reguló la tercerización a partir de requisitos orientados a garantizar la autonomía de la empresa tercerizadora y con el fin de evitar una simple provisión de personal. Sin embargo, sostenemos que no incorporó el concepto de núcleo de negocio ni estableció una prohibición expresa respecto de la tercerización de las actividades comprendidas en él. Pese a ello, el Decreto Supremo

introdujo dicho concepto y lo utilizó como criterio para restringir la tercerización de determinadas actividades.

A nuestro juicio, esta modificación no constituye una mera precisión técnica de la ley, sino la incorporación de una limitación que no había sido prevista por el legislador, lo que se traduce en una trasgresión a la ley ya existente. En consecuencia, el reglamento dejó de cumplir una función exclusivamente complementaria y pasó a introducir elementos que alteran el alcance de la regulación legal existente. Por ello, consideramos que el Decreto Supremo excedió los límites de la potestad reglamentaria y generó una afectación al principio de jerarquía normativa.

3.2.1. La falta de precisión en la conceptualización del núcleo del negocio

La falta de precisión se configura en la forma en que el decreto construyó el concepto de núcleo del negocio. Los cinco criterios orientadores previstos para su identificación, cerrados con la expresión "entre otros", no permiten determinar con certeza qué actividades quedan comprendidas en la prohibición; como lo menciona el Magistrado Hernández Chávez. La ausencia de claridad en la regulación no permite la correcta aplicación de esta en un caso en concreto, prestándose a diversas interpretaciones.

Por lo que, creemos que la indeterminación de la conceptualización del núcleo del negocio en el decreto supremo no solo afectaría la seguridad jurídica de la empresa, sino también la eficacia en la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, en la medida que la tutela de estos derechos exige que las prohibiciones normativas sean claras, precisas y previsibles, evitando así la existencia de vacíos o interpretaciones que permitan eludir su cumplimiento. En tal sentido, una modificación de tal impacto no debió introducirse a nivel reglamentario, sino a través de una norma con rango de ley, ya que el legislador cuenta con la facultad y competencia para delimitar restricciones que inciden directamente en el régimen de tercerización.

En esa línea, concordamos con el magistrado Hernadez Chávez en que los elementos que permites identificar el “núcleo del negocio” resultan insuficientes por ser amplios, imprecisos y ambiguos, lo que evidencia una extralimitación respecto a lo previsto en la ley, la cual no incorpora ni desarrolla dicho concepto. Asimismo, sostenemos que dicha regulación, en la práctica, restringe las actividades que la ley permite tercerizar, generando

incluso un nuevo supuesto de desnaturalización no previsto en el marco legal, lo que evidencia un desborde del parámetro de validez de la potestad reglamentaria.

Queremos precisar, la protección del trabajador frente al uso abusivo de la tercerización constituye un objetivo no solo legítimo, sino constitucionalmente exigido, en virtud de la atención prioritaria que el artículo 23 de la Constitución impone al Estado y de la conexión de la tercerización con la dimensión colectiva de los derechos laborales. Sin embargo, sostenemos que dicho objetivo no habilita al Poder Ejecutivo a ampliar o restringir el contenido de la ley mediante reglamento, pues ello vulnera el principio de jerarquía normativa y desnaturaliza el reparto constitucional de competencias normativas.

3.2.2. Cuando el reglamento excedió la ley: la prohibición de tercerizar actividades del núcleo del negocio

Consideramos que el Decreto Supremo excedió los límites de la potestad reglamentaria al introducir una restricción que no había sido prevista por el legislador. Como se ha señalado, la Ley reguló la tercerización estableciendo una serie de requisitos destinados a garantizar la autonomía de la empresa tercerizadora. Sin embargo, la Ley N.°29245 reguló la tercerización sobre la base de una serie de requisitos vinculados a la autonomía de la empresa tercerizadora, sin incorporar el concepto de núcleo del negocio ni prohibir la tercerización de las actividades comprendidas en él.

Pese a ello, el Decreto incorporó el concepto de núcleo de negocio y dispuso que las actividades comprendidas en él no podían ser objeto de tercerización. Con ello, la validez de la tercerización dejó de depender únicamente de los requisitos previstos por la ley y pasó a estar condicionada por una prohibición que no había sido prevista antes por el legislador.

A nuestro criterio, este cambio no constituye una simple precisión de la Ley N°. 29245. Por el contrario, supone una modificación relevante del régimen legal de la tercerización. Mientras la ley permitía la tercerización siempre que se cumplieran los requisitos previstos en ella, el Decreto excluyó de dicha posibilidad a actividades comprendidas dentro del núcleo del negocio.

Precisamente por ello, la controversia no gira en torno a si resulta conveniente o no limitar la tercerización de actividades nucleares. Incluso podría sostenerse que una medida de esa naturaleza contribuye a una mayor protección de los trabajadores. El problema es que dicha

decisión no fue adoptada por el legislador, sino por el Poder Ejecutivo mediante una norma reglamentaria.

En consecuencia, estimamos que el Decreto Supremo no se limitó a ejecutar o desarrollar la Ley N.° 29245, sino que incorporó una restricción que modificó su alcance. De ahí que la finalidad perseguida por el Estado pueda considerarse legítima, pero el instrumento normativo utilizado para alcanzarla resulte incompatible con el principio de jerarquía normativa y con los límites constitucionales de la potestad reglamentaria.

Conclusiones

Primero, podemos concluir que la declaración de improcedencia emitida por el Tribunal Constitucional fue procesalmente correcta, en medida que la pretensión no se orientaba solo a la tutela de derechos, sino que requería un análisis exhaustivo del Decreto Supremo en contraste con la Ley N.°29245, propio de un examen de legalidad y compatibilidad normativa que excede del ámbito del proceso de amparo. En ese sentido, la controversia planteada por LAP, exigía una vía procesal distinta que permitiera un debate más amplio y técnico sobre el régimen de tercerización, no siendo el amparo la vía idónea para dicho cuestionamiento. Al no ser el ampro la vía idónea se pude concluir que la acción popular era la alternativa idónea para el control del decreto supremo, en tanto su naturaleza de control abstracto, la cual coincidía con la pretensión de fondo de LAP.

Segundo, el decreto supremo incurrió en exceso de potestad reglamentaria, pues la ley no contenía prohibición alguna sobre la tercerización del núcleo del negocio, tampoco habilitó al Poder Ejecutivo a introducirla. Esto va de la mano con la deficiencia de precisión al construir el núcleo del negocio sobre criterios orientadores de listado abierto, que impedían identificar con certeza las actividades prohibidas, pese a sustentar una causal de desnaturalización con efectos retroactivos, debilitando la eficacia de la propia finalidad de la norma.

Tercero, consideramos que, si el Ejecutivo pretende restringir la tercerización de actividades comprendidas en el núcleo del negocio, dicha decisión debe adoptarse a través de una modificación de la Ley N.° 29245 y no mediante un decreto supremo. Cabe señalar que, corresponde al legislador, en ejercicio de su competencia normativa, definir con precisión los criterios que permitan identificar las actividades nucleares, optando preferentemente por una enumeración cerrada y precisas que eviten la indeterminación advertida en el reglamento. Solo de esta manera la finalidad protectora de los derechos laborales podría alcanzarse sin comprometer el principio de jerarquía normativa ni los límites constitucionales de la potestad reglamentaria.

Referencias

Chira, G. (2020). La autonomía empresarial en la ley de tercerización de servicios. IUS: Revista de Investigación de la Facultad de Derecho, 9(1), 1–19. https://doi.org/10.35383/ius-usat.v9i1.339

Flores Enriquez, J. C. (2023). La afectación de los derechos fundamentales del trabajador durante el periodo de prueba [Tesis de licenciatura, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Académico UPC. http://hdl.handle.net/20.500.12404/24590

García Rubio, F. (2017). La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común. Cuadernos de Derecho Local, (44), 83–131. http://hdl.handle.net/10873/1780

González Quintero, R., Sarmiento Lamus, A., & Guzmán Gómez, C. (2021). Supremacía constitucional en el derecho comparado. Jurídicas, 18(1), 36–55. https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.3

Landa Arroyo, C. (2023). Derecho procesal constitucional (1.ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. https://catalogo.upc.edu.pe/permalink/51UPC_INST/1fhifur/alma99958122103391

Lara Márquez, J. N. (2021). La indeterminación normativa en el derecho tributario peruano a través de sus casos de lagunas y antinomias [Tesis de licenciatura, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Académico UPC. http://hdl.handle.net/20.500.12404/18293

Martínez Rodríguez, M. (2025). El control de los reglamentos ilegales. Universidad de Cantabria. https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/37292/2025_MartinezRodriguezMaria.pdf?sequence=1

Moreno, P. J., & Saldaña, H. J. (2024). Tercerización de servicios en gestión pública municipal: Revisión sistemática. Revista Espacios, 45(6), 116–127. https://doi.org/10.48082/espacios-a24v45n06p10

Peña, G. J. (2025). Amparo (de derechos fundamentales en Latinoamérica). EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad. https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9500

Puntriano Rosas, C. A. (2021). Descentralización productiva y posible derogación o modificación de los esquemas vigentes. Laborem, (25), 19–44. https://www.spdtss.org.pe/laborem/laborem_25/

Vásquez Morales, G., & Barrios Miranda, A. (2018). Supremacía constitucional: Enfoque teórico del conflicto de jerarquía, jurisdicción y competencia. Universidad y Sociedad, 10(1), 156–163. http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v10n1/2218-3620-rus-10-01-155.pdf