

S-899

...se produjo en la práctica y desde hace mucho, la sustracción de materia contemplada en el Artículo 6° inciso 1° de la Ley N° 23506.

Exp. N° 083-92-AA/TC

Lima.

Asociación de Servidores Civiles del Ejército y otros.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los once días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete, el Tribunal Constitucional, reunido en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados

Acosta Sánchez, Vicepresidente, encargado de la Presidencia;

Nugent,

Díaz Valverde, y

García Marcelo,

actuando como Secretaria Relatora la doctora María Luz Vásquez, pronuncia la siguiente sentencia:

ASUNTO:

Recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fecha dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y dos, que, declarando haber nulidad en la resolución de vista del veintinueve de abril de mil novecientos noventa y uno, que confirmó la apelada del diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa, declaró improcedente la Acción de Amparo interpuesta por la Asociación de Servidores Civiles del Ejército, la Asociación de Empleados del Ministerio de Guerra, la Asociación de Empleados del Ministerio de la Marina y la Asociación Mutualista de Empleados Civiles de la Fuerza Aérea, representadas por sus presidentes Gelasia Salas Agudo, Pedro Gutarra Navarro, Ernesto Reátegui Angulo y Marcelino García Cuba, respectivamente, contra el Supremo Gobierno, representado en el Ministro de Defensa y el Procurador Público a cargo de los Asuntos del Ministerio de Defensa.

ANTECEDENTES:

Las asociaciones demandantes, debidamente representadas, interponen su demanda sustentando su reclamo en la transgresión de sus derechos constitucionales a la vida, la igualdad, el bienestar, la remuneración justa, el principio de irrenunciabilidad de los derechos adquiridos y los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución de 1979, como consecuencia de una omisión proveniente del Gobierno y particularmente del Ministerio de Defensa, al no cumplir con reglamentar el artículo 60° del Decreto Legislativo N° 608, publicado el once de julio de mil novecientos noventa.

Alegan que, mediante dicha norma, se dispone la incorporación del personal civil nombrado del Ministerio de Defensa en la categoría remunerativa de Oficiales, Técnicos y Sub Oficiales de las Fuerzas Armadas, generando un derecho, que requiere pronta reglamentación, pues de lo contrario, al ser dicha norma de índole presupuestal, se corre el riesgo de que devenga en caduca o sea, en definitiva, derogada por otra norma.

Puntualizan que las actividades que como trabajadores civiles realizan, son empero indesligables del quehacer castrense, incluso según la Tercera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa o Decreto Legislativo N° 434 se establece que el personal Civil del Ministerio de Defensa forma parte de la reserva activa de las Fuerzas Armadas, concordante con el inciso c) del artículo 322° del Código de Justicia Militar que comprende en el Fuero Privativo

al personal civil del Ministerio de Defensa. Por otra parte, se viene dando desde hace varios años una corriente que promueve el otorgamiento de una justa equivalencia en las remuneraciones con los efectivos castrenses, motivo por el que se han promulgado leyes y disposiciones reglamentarias que han venido concediendo gradualmente al personal civil algunas remuneraciones y beneficios propios del personal castrense. Así, por ejemplo, el catorce de noviembre de mil novecientos cincuenta y siete, se expidió un Decreto Supremo en el ramo de Marina, que extendió el beneficio de asignación de familia y racionamiento a los especialistas de tropa a sueldo y empleados civiles del ramo de guerra, decreto que por otra parte quedó ratificado por mandato de la Ley N° 13307 del veintiocho de enero de mil novecientos sesenta, que incluso extendió el mismo beneficio a los empleados civiles de las Fuerzas Policiales. Posteriormente el Decreto Supremo N° 08 del veintidós de abril de mil novecientos sesenta extendió los beneficios de la Ley N° 13307 al personal subalterno y civil de la armada. A su vez, el Decreto Supremo del veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y dos dispuso el otorgamiento de asignaciones de racionamiento, familia numerosa, y gratificación de la Orden Militar de Ayacucho al personal auxiliar, especialistas de tropa y empleados civiles del Ministerio de Guerra. Por su parte la Ley N° 15095, del nueve de julio de mil novecientos sesenta y cuatro, extendió los beneficios de la Ley N° 13307 comprendiendo las bonificaciones por Especialización y Doble Racionamiento, para los empleados civiles de la Policía de Investigaciones y Sanidad de Gobierno de la Guardia Civil y Guardia Republicana. Mas adelante, la Ley N° 15695 del ocho de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, comprende en la Ley N° 15095 a los empleados civiles de las Direcciones de Gobierno y Economía del Ministerio de Gobierno y Policía.

En los últimos tiempos, el artículo 408° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1990, aprobada por Decreto Legislativo N° 556, estableció que el personal civil del área de salud nombrado en las áreas de sanidad y centros hospitalarios de las Fuerzas Armadas, debía considerarse dentro de las categorías remunerativas de oficiales, técnicos y sub oficiales del Instituto respectivo, fijándose su equivalencia de acuerdo al nivel, grado o sub grado que se ostente dentro del escalafón civil. Posteriormente, se expidió el Decreto Supremo N° 017-DE/SG con fecha dieciocho de junio de mil novecientos noventa que reglamentaba el artículo 408° de la Ley de Presupuesto aprobando las equivalencias entre las categorías remunerativas. De igual manera, el artículo 47° del Decreto Legislativo N° 573 incorpora al personal civil de la Policía Nacional en la categoría remunerativa de Oficiales y Subalternos de Servicios de la misma institución y el diecinueve de julio de mil novecientos noventa se expide el Decreto Supremo N° 023-90-IN que aprueba el Reglamento del citado artículo 47°.

En este contexto, el artículo 60° del Decreto Legislativo N° 608, dispone la incorporación del personal civil de los Ministerios de Defensa y del Interior en la categoría remunerativa de Oficiales y Subalternos de las mismas instituciones, fijándose su jerarquía de acuerdo a su nivel y categoría dentro del Escalafón Civil y el tiempo de servicios reconocidos por las referidas instituciones. Dicha incorporación en el aspecto remunerativo, debe ser reglamentada mediante Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Defensa e Interior, en el plazo de noventa días calendarios contados a partir de la vigencia del citado Decreto Legislativo. Consecuencia de aquello, el veinte de julio de mil novecientos noventa se expide el Decreto Supremo N° 024-90-IN, mediante el cual se reglamenta el numeral 60° y se aprueba el Reglamento de la Incorporación del Personal Civil nombrado (no policial) del Ministerio del Interior en las categorías remunerativas de Oficiales y Subalternos de la Policía Nacional, sin embargo hasta la fecha no se hace lo propio con el Reglamento correspondiente al Ministerio de Defensa, motivo por el que solicitan, vía amparo, se proceda a expedir el instrumento normativo correspondiente, bajo apercibimiento de aplicarse supletoriamente el ya citado Decreto Supremo N° 024-90-IN.

Admitida la demanda por el Décimo Sexto Juzgado en lo Civil de Lima, se dispone su traslado, siendo absuelta por el Procurador Público a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Defensa, quien la contesta negándola y contradiciéndola, principalmente por considerar: Que por razones presupuestales y estrictamente económicas, no se ha dictado el reglamento invocado, por lo que teniendo en cuenta que aquél determinará las condiciones de la Ley, en el presente caso, aquella no regirá sino a la expedición del Reglamento; Que el derecho invocado, solo tiene carácter expectatio pero no obligatorio ni reconocido, mientras no se den las condiciones que así lo determinen; Que los accionantes nunca han gozado del beneficio, que por esta vía pretenden, ya que nunca ha existido un derecho vigente y usufructuado; Que la pretensión de los reclamantes debe ser dirigida a la aplicación de una norma jurídica en vigencia y a solicitar del Juez la aplicación de los principios generales del Derecho en caso de vacío o deficiencia de la Ley, pero no a crear leyes o reglamentos; Que constitucionalmente existe un vacío en cuanto al plazo para expedir los reglamentos, ya que es potestad del Poder Ejecutivo el establecerlo, pero no existe ni puede existir vía alguna para coactar al Ejecutivo, no siendo ello atribución del Poder Judicial; Que no es posible la intromisión entre Poderes del Estado, pretendiendo que el Poder Judicial coaccione al Ejecutivo para que reglamente por ésta vía y menos aún, que aplique transitoriamente un reglamento que corresponde a otra institución cuya organización y presupuesto es disímil; Que conforme al artículo 6° inciso 4 de la Ley N° 23506, modificado por la Ley N° 25011, no proceden las garantías de las Dependencias Administrativas, incluyendo a las Empresas Públicas contra los Poderes del Estado y los organismos creados por la

Constitución, quedando en consecuencia consagrado el principio de no intromisión de poderes; Que la acción interpuesta contraviene la Sexta Disposición General y Transitoria de la Constitución, pues dicha norma aparta de la tutela aquellos derechos que signifiquen erogación o gasto fiscal, y el petitório pretende que se obligue a proceder al desembolso íntegro y no progresivo de los gastos e inversiones que se hacen con los fondos del erario nacional; Que por consiguiente, no ha existido ninguna violación a los derechos constitucionales reclamados ya que los accionantes nunca han gozado de los mismos.

De fojas noventa y tres a noventa y cinco con fecha diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa, el Décimo Sexto Juzgado en lo Civil de Lima, expide resolución declarando fundada la acción, fundamentalmente por considerar: Que el Decreto Legislativo N° 608 del diez de julio de mil novecientos noventa, en su artículo 60° dispuso la incorporación del personal civil nombrado de los Ministerios de Defensa e Interior, en la categoría remunerativa de oficiales y subalternos de las mismas instituciones; Que la reglamentación de dicho artículo, en lo que respecta al Ministerio del Interior se dio mediante el Decreto Supremo N° 024-90-IN del veinte de julio de mil novecientos noventa; Que sin embargo, encontrándose en igualdad de derechos y obligaciones, el personal civil nombrado del Ministerio de Defensa aún no cuenta con el respectivo reglamento que ponga en práctica el derecho que han adquirido desde el momento que entró en vigencia el Decreto Legislativo N° 608; Que esta omisión del Gobierno vulnera los derechos constitucionales de los demandantes, máxime si no pueden por tal deficiencia adecuarse a las remuneraciones establecidas por el referido dispositivo legal, mientras que los servidores civiles del Ministerio del Interior en cambio, si vienen recibiendo los beneficios que tal norma les otorga, lo que se traduce en una situación discriminatoria; Que el problema se agudiza, ante la proximidad de la culminación del año presupuestal y el fenecimiento de la vigencia del Decreto Legislativo N° 608, por tratarse de norma complementaria a la Ley de Presupuesto; Que la Ley no rige a la expedición del reglamento ya que el derecho ha sido adquirido por los trabajadores desde el momento en que ha entrado en vigencia, y éste se produce al décimo sexto día de su publicación en el diario oficial "El Peruano"; Que al haberse producido un vacío por la ausencia de reglamentación de la disposición legal reclamada, es el Juez el llamado a cubrir el vacío teniéndose en cuenta que aquél no puede dejar de administrar Justicia por deficiencia de la Ley; Que, advirtiéndose la similitud de los cargos, es aplicable a los accionantes el Decreto Supremo N° 024-90-IN del veinte de julio de mil novecientos noventa, sólo en lo que respecta al aspecto remunerativo de los servidores civiles del Ministerio de Defensa, pues no se aprecia contradicción alguna en dicha área; Que, el artículo 6° de la Ley N° 23506, modificado por la Ley N° 25011 no es pertinente ya que quienes accionan son asociaciones privadas o particulares que no tienen limitación alguna para ejercitar su derecho; Que, la Acción de Amparo no contraviene tampoco la Sexta Disposición General y Transitoria de la Constitución, ya que tal dispositivo se refiere a las disposiciones constitucionales y no a normas como la que sirve de sustento a la presente acción, que tiene características presupuestales; Que por consiguiente ha quedado acreditada la violación de derechos proveniente de una omisión al no dictarse una norma reglamentaria del artículo 60° del Decreto Legislativo N° 608.

Interpuesto recurso de apelación por el Procurador Público del Ministerio de Defensa, los autos son remitidos a la Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo Civil de Lima, para efectos de la vista correspondiente y devueltos estos con dictamen que se pronuncia porque se declare no haber nulidad en la sentencia de vista, la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República, a fojas diez y once del cuaderno sobre nulidad con fecha dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y dos, declara haber nulidad en la sentencia de vista e improcedente la acción, básicamente por estimar que, Que, con la presente acción los demandantes pretenden que se obligue al poder ejecutivo a expedir un Decreto Supremo atribución que solo corresponde al Presidente de la República conforme al artículo 211 de la Carta Magna; Que tal pretensión no puede amparada por cuanto no se cumple con el presupuesto establecido en el artículo 1° de la Ley N.° 23506 y que la constitución prohíbe la interferencia entre los Poderes del Estado.

Contra esta resolución las asociaciones demandantes interponen Recurso de Casación por lo que de conformidad con los dispositivos legales vigentes y entendiendo dicho recurso como extraordinario se dispuso el envío de los autos al Tribunal Constitucional

FUNDAMENTOS:

Que conforme se aprecia del petitório contenido en la demanda interpuesta, éste se orienta a exigir del Supremo Gobierno, en particular, de su Ministerio de Defensa, la expedición inmediata e incondicional de un reglamento que desarrolle los alcances del artículo 60° del Decreto Legislativo N° 608 del diez de julio de mil novecientos noventa, y cuyo contenido, según se afirma, reconoce derechos laborales sobre los integrantes de las asociaciones demandantes, y todo ello, bajo apercibimiento de aplicar supletoriamente el Decreto Supremo N° 024-90-IN del veinte de julio de mil novecientos noventa.

Que conforme al texto expreso del artículo 60° contenido en el referido Decreto Legislativo N° 608° y que forma parte de una Autorización para un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Gobierno Central para el Ejercicio Fiscal de 1990,

"Incorpórase al personal civil nombrado de los Ministerios de Defensa e Interior en la categoría remunerativa de Oficiales y Subalternos de las mismas instituciones, fijando su jerarquía de acuerdo al nivel y categoría que ostentan dentro del Escalafón Civil y el tiempo de servicios reconocidos por las referidas instituciones" agregándose además que "Dicha incorporación en el aspecto remunerativo, debe ser reglamentada mediante Decreto Supremo, refrendado por los Ministros de Defensa y del Interior, respectivamente, dentro del plazo de noventa (90) días calendario contados a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Legislativo".

Que como se puede observar, la naturaleza de la norma objeto de atención, si bien es de índole programática, y por tanto, generadora de una obligación por parte del Estado, no posee solamente los caracteres de aquellas que solo requieren para su vigencia, de una previa reglamentación legal, sino los de aquellas, que, además conllevan, la necesaria habilitación de condiciones económicas para que su ejercicio pueda tornarse efectivo. No en vano, forma parte de una norma de contenido eminentemente presupuestal. El problema en cuestión, no es entonces, un asunto baladí, sino que colinda directamente con la Teoría Constitucional y la explicación que aquella otorga a la operatividad inmediata o mediata de unas normas constitucionales por sobre otras.

Que dentro de dicha lógica, si bien es cierto, que se puede tornar exigible una norma que solo requiera previa reglamentación y cuyo incumplimiento se ha venido prolongando durante un periodo de tiempo notoriamente irrazonable, no se puede aplicar el mismo criterio, esto es, el de demandar la exigibilidad de una norma, cuando aquella además de la reglamentación demanda la creación de condiciones económicas, como ocurre en el presente caso, ya que ello, no es ni podría ser, materia de evaluación conforme a criterios jurisdiccionales, sino de exclusiva competencia política. Asumir una idea contraria, sería obligar a los jueces, ya sea ordinarios o especializados a emitir fallos no precisamente ajustados a Derecho sino a la discrecionalidad correspondiente sólo a los órganos políticos.

*Que concordante con ello, la misma Constitución Política de 1979, bajo cuya vigencia se interpone la presente acción, estableció en su Disposición General y Transitoria que **"Las disposiciones constitucionales, que irrogan nuevos gastos e inversiones, se aplican progresivamente..."**, motivo por el que la propia Ley N° 23506, haciendo eco de tal opción, señaló, en su artículo 25°, que **"No dan lugar a la acción de amparo los derechos a que se refiere la Sexta de las Disposiciones Generales y Transitorias de la Constitución"**. Es en consecuencia, la idea de la "progresividad" y no, la de la inmediatez, la que explica el carácter de normas, como la que aquí se analiza.*

Que aunque las asociaciones demandantes, han pretendido objetar que la norma cuya reglamentación se exige, no es en todo caso constitucional, sino legal, los derechos sobre los cuales se apoyan si son de relevancia fundamental y de allí que se aplique en tal circunstancia la misma regla, independientemente, que, por otra parte, sería absurdo entender que las normas programáticas de tipo económico pueden variar su naturaleza conforme a su jerarquía legal o, en su caso, constitucional.

Que por consiguiente, si bien este Colegiado asume, que no es imposible demandar la inconstitucionalidad por omisión legislativa proveniente de los Poderes Públicos, ya que a la Constitución no solo se le transgrede por lo que se hace, sino por lo que se deja de hacer, también entiende, que ello solo es viable o procedente, de acuerdo al tipo de norma programática cuya exigibilidad se invoque, descartándose dentro de tal contexto las de tipo económico, como se dijo, por no ser materia de análisis en sede jurisdiccional.

Que a mayor abundamiento, no debe pasarse por alto que si el artículo 60° del Decreto Legislativo N° 608°, estableció un periodo de noventa días calendario, para los efectos de la correspondiente reglamentación y aquella no fue cumplida, es porque las condiciones económicas que aquella demandaba, no podían darse de inmediato, como tal vez pudo ser la intención inicial, lo que supone por otra parte, que si se trataba, de una norma presupuestal con vigencia determinada para un periodo específico de tiempo, se produjo en la práctica y desde hace mucho, la sustracción de materia contemplada en el artículo 6° inciso 1 de la Ley N° 23506.

Que por último, habiéndose producido la situación señalada en el párrafo anterior, carece de sentido pronunciarse sobre el segundo extremo del petitorio de las entidades demandantes, además de que a dichas observaciones le son aplicables, por extensión las mismas consideraciones señaladas en el cuarto fundamento de la presente.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución, su Ley Orgánica N° 26435 y la Ley modificatoria N° 26801

FALLA

CONFIRMANDO la resolución de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República de fojas diez del Cuaderno de Nulidad, su fecha dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y dos, que declarando haber nulidad en la resolución de vista de fojas ciento veinte, su fecha veintinueve de abril de mil novecientos noventa y uno, que, confirmó la apelada de fojas noventa y tres, su fecha diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa, declara IMPROCEDENTE la Acción de Amparo interpuesta. Se dispuso asimismo la publicación de la presente en el diario oficial "El Peruano" y los devolvieron.

SS.

ACOSTA SANCHEZ

NUGENT

DIAZ VALVERDE

GARCIA MARCELO

Lsd.