



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 744-97-AA/TC
LA LIBERTAD
VÍCTOR JOSÉ PLASENCIA
SANTILLÁN Y OTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Trujillo, a los seis días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, el Tribunal Constitucional, reunido en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados: Acosta Sánchez, Presidente; Díaz Valverde, Vicepresidente, Nugent y García Marcelo, pronuncia sentencia:

ASUNTO:

Recurso Extraordinario interpuesto por don Víctor José Plasencia Santillán, Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores del Hospital Regional Docente de Trujillo y don Wálter Daniel Camacho Saucedo, Secretario de Defensa del Sindicato Único de Trabajadores del Hospital Regional Docente de Trujillo contra la Resolución de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad de fecha dieciocho de julio de mil novecientos noventa y siete, que declaró improcedente la Acción de Amparo interpuesta contra don César Jaramillo Vereau, Director Regional de Salud de La Libertad y don Eduardo Rojas Hidalgo, Director del Hospital Regional Docente de Trujillo.

ANTECEDENTES

Don Víctor José Plasencia Santillán y don Wálter Daniel Camacho Saucedo, en su condición de Secretario General y Secretario de Defensa del Sindicato Único de Trabajadores del Hospital Regional Docente de Trujillo, UTES N.º 01-Trujillo Norte-Ascope, interponen Acción de Amparo contra don César Jaramillo Vereau, Director Regional de Salud de La Libertad y don Eduardo Rojas Hidalgo, Director del Hospital Regional Docente de Trujillo, tras considerar que se han afectado sus derechos constitucionales al trabajo e intangibilidad de las remuneraciones y bonificaciones, al debido proceso y al principio de irretroactividad de las normas jurídicas.

Especifican que mediante la Resolución Directoral N.º 015-96-UTES-TNA/UP del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y seis —cuyo texto nunca se les ha notificado— se suspende en forma progresiva y a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y seis el pago por concepto de bonificación diferencial del 30% de la remuneración total que perciben sus representados. Asimismo, y a través de la Resolución Directoral N.º 219-96-UTES-TNA/UP del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y seis, contra la cual han agotado la vía administrativa, se establece cuenta de responsabilidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

económica por supuestos adeudos al Estado, por la suma de setecientos ochenta y cuatro mil cincuenta y nueve nuevos soles con setenta céntimos (S/. 784,059.70). Por otra parte, advierten los demandantes que las resoluciones cuestionadas implícitamente suponen la nulidad de la Resolución Directoral N.º 00176-91-UEDES/LL del dos de octubre de mil novecientos noventa y uno suscrita por el Director General de la Unidad Departamental de Salud de La Libertad que precisa los establecimientos de salud de la unidad departamental que por su ubicación geográfica funcionan en zonas rurales, urbano marginales o de emergencia, y de la Resolución N.º 264-92-UTES-IN-A/UP de fecha veintiséis de junio de mil novecientos noventa y dos, que aprueba y autoriza el pago de la bonificación diferencial del 30% que por zona urbano marginal y rural corresponde a los trabajadores de los establecimientos de la jurisdicción de la UTES Trujillo Norte-Ascope, dentro de cuyo contexto se encuentra el Hospital Regional Docente de Trujillo. Puntualizan, por ultimo, que aun cuando la administración pública puede decretar de oficio la nulidad de las resoluciones administrativas, sin embargo, tienen que cumplirse determinados supuestos legales, los mismos que en el caso de autos no se dan.

El Director del Hospital Regional Docente de Trujillo contesta la demanda negándola y contradiciéndola, fundamentalmente por estimar que no se han agotado las vías previas, toda vez que no se ha ejercido el Recurso de Revisión por ante el Consejo Transitorio de Administración de la Región La Libertad, que es la entidad de la cual depende la Dirección Regional de Salud de La Libertad. Por otra parte, y si bien los demandantes venían percibiendo la bonificación diferencial, también es cierto que se trataba de un pago inorgánico, sin resolución autoritativa que lo ordene, ya que la Resolución Directoral N.º 0176-91-UEDES/LL no considera en ninguno de sus extremos al Hospital Regional Docente de Trujillo, señalando taxativamente los establecimientos de salud cuyos trabajadores están comprendidos y continúan percibiendo este beneficio. Agrega a su vez que mediante la Resolución N.º 015-96-UTES-TNA/UP se dispuso suspender a partir de enero la concesión de este beneficio, resolución que fue de conocimiento de los demandantes de acuerdo con el artículo 82º del Decreto Supremo N.º 02-94-JUS notificándose personalmente a cada trabajador por tratarse de un procedimiento interno relacionado con la organización y funcionamiento de la entidad demandada. Dicha situación se debió a que según la Comisión de Auditoría se determinó que el pago efectuado a los TAPS del Hospital Regional por concepto de remuneración especial era ilegal, por lo que se dispuso se tomen las medidas correctivas del caso.

El Director de la Dirección Regional de Salud de La Libertad contesta la demanda y la niega y contradice fundamentalmente por entender que no se ha agotado la vía administrativa así como que la misma ha sido presentada fuera del término legal. Por otra parte, y en cuanto al fondo, especifica que si bien el artículo 184º de la Ley N.º 25303 o Ley de Presupuesto del Sector Público para 1991 otorga la bonificación diferencial materia de autos, para determinar si este beneficio le alcanza a todas las dependencias de las UTES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N.º 1 y a la sede administrativa, debe tenerse en consideración la Directiva N.º 003-91 aprobada por Resolución Ministerial del once de marzo de mil novecientos noventa y uno que establece la aplicación de la bonificación diferencial y que además señala quién es el órgano encargado de determinar cuáles son las zonas consideradas como urbano-marginales. Dentro de dicho contexto la referida resolución establece que la clasificación de las zonas se otorga de acuerdo al clasificador censal del Instituto Nacional de Estadística, siendo autorizada la misma por resolución viceministerial propuesta en cada caso por el órgano competente. Que, consecuentemente, y si bien la bonificación diferencial se ha venido otorgando a los demandantes, esto se ha producido sobre la base de un documento erróneo y nulo, por haberse emitido por una autoridad incompetente, basándose en el Informe N.º 005-91-RVIRTH-SRPPH/DREI que hace precisiones equivocadas sobre las áreas consideradas como urbano-marginales. Por tanto, y ante la irregularidad cometida, su representada dispuso la suspensión del pago del beneficio cuestionado.

La Procuradora Pública encargada de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud contesta la demanda negándola, fundamentalmente en atención a que el beneficio objeto de cuestionamiento no ha sido contemplado en la Ley de Presupuesto vigente en el momento de contestarse la demanda de donde no se puede exigir la procedencia de un beneficio no contemplado por la ley.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Trujillo, a fojas doscientos uno, con fecha cinco de febrero de mil novecientos noventa y siete, expide resolución declarando improcedente la demanda por considerar principalmente, que no se han agotado las vías previas.

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, a fojas doscientos noventa y ocho, con fecha dieciocho de julio de mil novecientos noventa y siete, confirma la resolución apelada. Contra dicha resolución, los demandantes interponen Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS

1. Que, conforme se aprecia en el petitorio contenido en la demanda interpuesta, el objeto de ésta se orienta al cuestionamiento de la Resolución Directoral N.º 015-96-UTES-TNA/UP de fecha treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y seis y de la Resolución Directoral N.º 219-96-UTES-TNA/UP de fecha dieciocho de julio de mil novecientos noventa y seis, tras considerar que con las mismas se han vulnerado los derechos constitucionales al trabajo e intangibilidad de las remuneraciones y bonificaciones al debido proceso y a la irretroactividad de las normas jurídicas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Que, por consiguiente, y a efectos de acreditar las condiciones de procedibilidad de la presente acción o, en su caso, la legitimidad o no de la demanda interpuesta, procede señalar que para el presente caso no cabe invocar la regla de agotamiento de las vías previas prevista en el artículo 28° de la Ley N.° 23506 y que ha sido materia de único y exclusivo análisis tanto por la sentencia de vista como por la apelada, ya que si los actos objeto de cuestionamiento, esto es, los efectos de las resoluciones directorales N.° 015-96-UTES-TNA/UP y N° 219-96-UTES/TNA/UP, ya se han materializado principalmente con el descuento del que vienen siendo objeto los demandantes en sus haberes —según se aprecia de la instrumental obrante a fojas veinticinco de los autos—, se hace innecesaria la exigibilidad de la antes citada regla procesal, siendo en tales circunstancias, y por el contrario, aplicable el artículo 28° incisos 1) y 2) de la misma Ley N.° 23506.
3. Que, en consecuencia, y por lo que respecta al asunto de fondo que se reclama por la presente vía procesal constitucional, este Tribunal considera que con la expedición de las resoluciones objeto de cuestionamiento, efectivamente se ha contravenido implícitamente o por vía indirecta, tanto la Resolución Directoral N.° 0176-91-UEDES/LL de fecha dos de octubre de mil novecientos noventa y uno, cuyo texto precisa los establecimientos de salud de la Unidad Departamental de Salud La Libertad de la Región “Victor Raúl Haya de la Torre”, o como se le conoce actualmente, de la Región La Libertad, como la Resolución Directoral N.° 264-92-UTES-IN-A/UP del veintiséis de junio de mil novecientos noventa y dos, que aprueba y autoriza el pago de la bonificación diferencial del 30% que por zona urbano marginal y rural corresponde a los trabajadores de los establecimientos de la jurisdicción de la UTES Trujillo Norte-Ascope y en donde se incluye al Hospital Regional Docente de Trujillo, pues mientras la Resolución Directoral N.° 015-96-UTES-TNA/UP suspende el referido pago por concepto de bonificación diferencial del 30% de la remuneración total, la Resolución Directoral N.° 219-96-UTES-TNA/UP establece cuenta de responsabilidad económica de los demandantes por supuestos adeudos al Estado.
4. Que si bien para la época en que se expidieron tanto la Resolución Directoral N.° 0176-91-UEDES/LL como la Resolución Directoral N.° 264-92-UTES-IN-A/UP se encontraba en vigencia el Decreto Supremo N.° 006-67-SC cuyo artículo 112° permitía decretar a la administración, en cualquier momento la nulidad de oficio de las resoluciones administrativas, siempre que concurrieran las causales establecidas en el artículo 45° del mismo cuerpo legal, es decir, siempre que fueran dictadas por órgano incompetente, que sean contrarias a la Constitución y a las leyes o que contengan un imposible jurídico o que se hayan dictado prescindiendo de las normas esenciales de procedimiento y de la forma prescrita por la ley, también es cierto que conforme a la última parte del referido artículo 112°, ello sólo era posible



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la medida en que exista agravio al interés público, situación que, sin embargo, no han demostrado en modo alguno los demandados de la presente causa, apareciendo, por el contrario, de los autos que las resoluciones directorales N.º 0176-91-UEDES/LL y N.º 264-92-UTES-IN-A/UP han sido emitidas conforme a criterios razonables o justos.

5. Que, en la medida en que las resoluciones directorales N.º 0176-91-UEDES/LL y N.º 264-92-UTES-IN-A/UP no contrariaban el interés público e incluso no habían sido expedidas en transgresión manifiesta de los supuestos previstos por el artículo 45º del Decreto Supremo N.º 006-67-SC, constituían un evidente estado de cosa decidida, por lo que su desnaturalización a posteriori, así sea indirecta, afecta sin lugar a dudas el derecho al debido proceso administrativo, correspondiendo a este Tribunal así declararlo.
6. Que, por otra parte, conviene señalar que si lo que se está disponiendo mediante la primera resolución cuestionada, esto es, mediante la Resolución N.º 015-96-UTES-TNA/UP, es la suspensión del pago por concepto de bonificación diferencial del 30% de la remuneración total, y este último beneficio fue otorgado encontrándose en vigencia la Constitución Política de 1979, no cabe cuestionar el carácter indiscutiblemente constitucional que posee la bonificación alegada por los demandantes. A ello debe agregarse que si la Resolución Directoral N.º 219-96-UTES-TNA/UP determina presuntas obligaciones económicas por parte de los demandantes, las que, por tanto, serían descontadas de sus planillas en forma periódica y mensual (incluso, así hayan cesado) es evidente que con ello se atenta contra el derecho a la intangibilidad de las remuneraciones.
7. Que bajo el contexto de las situaciones descritas, este Tribunal, no puede menos que reiterar el criterio sentado por la *ratio decidendi* de anteriores pronunciamientos (Exp. N.º 520-96-AC/TC, entre otros) y en donde se dejó claramente establecido que si las leyes de presupuesto establecen que las únicas causales para afectar las planillas de pago de los trabajadores residen en los descuentos establecidos por la ley, en aquéllos que responden a mandato judicial, en los que se generan por préstamo administrativo o en los conceptos aceptados por el servidor o cesante, y dentro de ninguno de dichos supuestos encaja la variable que se ha permitido habilitar la administración para el caso de autos, es por demás evidente que con las resoluciones objeto de cuestionamiento no sólo se genera un estado de inconstitucionalidad, sino, a su vez, de ilegalidad manifiesta.
8. Que, por consiguiente, y habiéndose acreditado la vulneración de los derechos constitucionales objeto de reclamo, aun cuando no así la voluntad dolosa por parte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los emplazados, la presente demanda deberá estimarse, sin que sea de aplicación el artículo 11° de la Ley N.° 23506.

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

FALLA

REVOCANDO la Resolución de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas doscientos noventa y ocho, su fecha dieciocho de julio de mil novecientos, que confirmando la apelada declaró improcedente la demanda, reformándola declara **FUNDADA** la Acción de Amparo interpuesta y, en consecuencia, inaplicable a los integrantes del Sindicato de Trabajadores del Hospital Regional Docente de Trujillo, UTES N.° 1, Trujillo Norte-Ascope, los efectos de la Resolución Directoral N.° 015-96-UTES-TNA/UP de fecha treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y seis y los efectos de la Resolución Directoral 219-96-UTES-TNA/UP de fecha dieciocho de julio de mil novecientos noventa y seis. Ordena al Director Regional de Salud La Libertad y al Director del Hospital Regional Docente Trujillo, se proceda al pago de las sumas indebidamente retenidas a los integrantes del Sindicato demandante. Dispone la no aplicación del artículo 11° de la Ley N.° 23506, dadas las circunstancias especiales del caso. Asimismo dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los autos.

SS.

ACOSTA SÁNCHEZ
DÍAZ VALVERDE
NUGENT
GARCÍA MARCELO

Lo que Certifico:

DRa. MARIA LUZ VASQUEZ
SECRETARIA - RELATORA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL