



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 847-97-AA/TC

LIMA

WILFREDO CASTILLA SABALAGA Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima a los tres días del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho, reunido el Tribunal Constitucional 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 pronuncia sentencia:

ASUNTO:

Recurso Extraordinario interpuesto por don Wilfredo Castillo Sabalaga y otros contra la resolución de la Sala Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, su fecha veintiuno de julio de mil novecientos noventa y siete, que revocando la apelada declaró improcedente la demanda de Acción de Amparo, interpuesta contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.

ANTECEDENTES:

Don Wilfredo Castillo Sabalaga, don William Domínguez Pinedo, doña Miriam Magally Oyarce Amasifuén, don César Yause López, don Rafael Sucre Huayllasca, don Miguel Huamán Santa Cruz, don Carlos Cueva Rojas, doña Mariana Echevarría Arias, don Luis Miguel Huamán Vera, don Robin Elguera Cancho, doña Ubaldina Fuentes Cucche, doña Paula Prado Ayala, don César Solís Ariza, don Pedro Guisado Casaverde, don David Roldán Ayquipa y doña Yolanda Quintanilla Mendoza, con fecha veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y seis, interponen Acción de Amparo contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su Alcalde, don Alberto Manuel Andrade Carmona, a fin de que se declaren inaplicables las Resoluciones de Alcaldía N°s. 752, 914, 1041, 1028, 1048, 1085, 1124, 1249, 1250, 1254, 1255, 1259, 1300, 1306, 1366, 1370, 1963, 1970, 1971 y 1988 de fechas siete, nueve, trece, diecisiete, veinticuatro, veintiocho, treinta y uno de mayo y once de junio de mil novecientos noventa y seis, respectivamente, que los destituye después de un proceso administrativo llevado a cabo, según manifiestan, sin observar el procedimiento establecido por el Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90 PCM y solicitan se les repongan en sus labores habituales, así como el pago de sus remuneraciones y demás beneficios dejados de percibir.

Sostienen los demandantes que dentro del plazo establecido en el Decreto Ley N° 25593 interpusieron recurso de apelación contra la Resolución de Alcaldía N° 575 publicada en el diario oficial *El Peruano* el seis de abril de mil novecientos noventa y seis, que declara ilegal la huelga convocada por el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lima SITRAMUN-Lima, recurso que no fue resuelto por lo que dicha Resolución no quedó consentida. Sin embargo, fueron despedidos mediante las Resoluciones de Alcaldía mencionadas sin que emita pronunciamiento la Comisión de Procesos Administrativos y que, asimismo, no aparecen los informes finales de esta Comisión, no habiendo sido notificados los miembros representantes de los trabajadores para asistir a las reuniones de



123

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la mencionada Comisión, habiéndose vulnerado, en consecuencia, sus derechos al debido proceso, al trabajo y a la huelga, entre otros.

Admitida la demanda, ésta es contestada por el representante legal de la demandada, quien la niega y contradice y propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa. Manifiesta que los demandantes don Wilfredo Castillo Sabalaga, doña Miriam Magally Oyarce Amasifuén, don William Domínguez Pinedo, don César Yause López, don Rafael Sucre Huayllasca, don Miguel Huamán Santa Cruz, don Carlos Cueva Rojas, doña Mariana Echevarría Arias, don Luis Miguel Huamán Vera, don Robin Elguera Cancho, doña Ubaldina Fuentes Cucche, doña Paula Prado Ayala, don César Solís Ariza, don Pedro Guisado Casaverde, don David Roldán Ayquipa y doña Yolanda Quintanilla Mendoza, incurrieron en las faltas de carácter disciplinario tipificadas en los incisos a), b), c), e) y k) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 consistentes en el incumplimiento de las normas establecidas en dicho Decreto Legislativo; en la reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores; el incurrir en actos de violencia; grave indisciplina; el impedir el funcionamiento del servicio público; y el incurrir en ausencias injustificadas por más de tres días.

Asimismo, señala que los demandantes, don Carlos Cueva Rojas, don William Manuel Domínguez Pinedo, doña Mariana Echevarría Arias, don Luis Miguel Huamán Vera, don César Yause López, don David Roldán Ayquipa, don Rafael Sucre Huayllasca, don Miguel Huamán Santa Cruz, don Luis Miguel Huamán Vera, don Robin Elguera Cancho, doña Ubaldina Fuentes Cucche, doña Paula Prado Ayala, don César Solís Ariza, don Pedro Guisado Casaverde y doña Yolanda Quintanilla Mendoza incurrieron en la falta grave de carácter disciplinario tipificada en el inciso k) del artículo 28° del referido Decreto Legislativo, consistente en la ausencia injustificada por más de tres días consecutivos en un período de treinta días calendarios y que, en el caso del demandante, don William Domínguez Pinedo, se le aplicó la sanción de destitución al haber quedado probado que el procesado participó activamente en los piquetes de huelguistas que trataron de impedir el proceso de evaluación de personal el día veintidós de marzo de mil novecientos noventa y seis, señalando, por último la demandada, que actuó en el ejercicio regular de sus funciones.

Con fecha diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, el Juez del Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público de Lima expide resolución declarando infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y fundada la demanda. Interpuesto recurso de apelación, con fecha veintiuno de julio de mil novecientos noventa y siete, la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima revoca la apelada y reformándola declara improcedente la demanda. Contra esta resolución, los demandantes interponen Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS:

1. Que, respecto a la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa propuesta por la demandada, en cuanto a que ésta sostiene que los recursos de apelación interpuestos por los demandantes contra las resoluciones que los destituyen no han sido resueltos por el Tribunal de la Administración Pública, cabe destacar que en el artículo 13.1 inciso a) del Reglamento Normativo de Procesos Disciplinarios aprobado por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución de Alcaldía N° 645 del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro se estableció que la vía administrativa quedaba agotada con la Resolución de Alcaldía que sanciona o exime de responsabilidad al trabajador y, siguiendo este criterio, la demandada resolvió recursos de apelación declarándolos inadmisibles, como los que obran a fojas setecientos ochenta y seis y siguientes de autos. Se observa, entonces, que los argumentos de la demandada al proponer la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa en el presente proceso son a todas luces incongruentes con los que ella misma esgrime al resolver los recursos impugnativos en sede administrativa. En todo caso, los recursos impugnativos de apelación que fueron resueltos por la demandada, tramitándolos como de reconsideración, agotaron la vía administrativa, y en aquellos casos en que no fueron resueltos, operó el silencio administrativo negativo, habiéndose agotado la vía administrativa, de acuerdo a lo establecido por el artículo 99° de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N°002-94-JUS; en consecuencia, la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa propuesta es infundada.

2. Que, en la presente acción de garantía corresponde a este Tribunal Constitucional analizar si dicho proceso se ha realizado respetando aquellos derechos de naturaleza procesal con rango constitucional, en el sentido de haberse observado el procedimiento establecido en la Ley de la materia y si se han ejecutado todos los actos administrativos que permitan el ejercicio del derecho de defensa de los demandantes bajo la tutela del debido proceso, previsto en el artículo 139°, inciso 3) de la Constitución Política del Estado.
3. Que aparece de autos que en los procesos administrativos instaurados a los demandantes no se pronunció la Comisión de Procesos Administrativos, justificando la demandada este hecho en que mediante la Resolución de Alcaldía N° 222 del seis de marzo de mil novecientos noventa y seis, el Alcalde se facultó para abrir procesos administrativos directamente y sin intervención de la referida Comisión, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 152° y 166° del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, al omitir un trámite indispensable para un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los demandantes, al eliminar la etapa de investigación y evaluación que tiene la Comisión a fin de establecer si la falta disciplinaria puede o no ser causal de cese o destitución y, en consecuencia, pronunciarse sobre si cabe o no abrir el proceso administrativo. Asimismo, se ha contravenido lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 002-94-JUS el cual establece que los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante los procedimientos que estuvieren establecidos. También debe destacarse que es durante todo el desarrollo del proceso que los demandantes están facultados para ejercer su derecho de defensa y no solamente en una parte del mismo; el derecho de defensa no puede ser interpretado como un ritualismo formal de descargo sino como la posibilidad de que el procesado pueda gozar de todos los medios de defensa que a su derecho convenga y que la ley le reconoce, no pudiendo concebirse que en unos casos ellos sean recortados y en otros no, pues con ello se quebrantaría el derecho a la igualdad ante la ley.
4. Que la Comisión de Procesos Administrativos de la Municipalidad demandada emitió el informe final N° 018-96-CPPAE-MLM de fecha veinte de mayo de mil novecientos



125

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

noventa y seis que recomienda la destitución de don Wilfredo Castillo Sabalaga, don Robin Elguera Cancho, doña Ubaldina Fuentes Cucche, doña Miriam Magally Oyarce Amasifuén, doña Paula Graciela Prado Ayala, doña Yolanda Quintanilla Mendoza, don César José Solís Ariza, por las faltas atribuidas al instaurárseles los procesos administrativos. Sin embargo se aprecia que el referido informe contiene un relato cronológico de las disposiciones emitidas por la Municipalidad demandada respecto a la declaración de improcedencia de la huelga, destacándose el hecho de que se dispuso que los servidores que se plegaran a ésta estarían incurso en falta grave, omitiéndose en cambio referir que la resolución que declaró ilegal la huelga no quedó consentida. Asimismo cabe destacar que no existe en dicho informe el análisis y la evaluación de los descargos de los demandantes ni los resultados de la investigación que debió realizar dicha Comisión para identificar con certeza a los autores de los actos de indisciplina y violencia que se les atribuye, en forma general. Es pues inaceptable que en un proceso administrativo cuyas consecuencias representan la sanción de destitución se carezca de dichas precisiones, y más aún cuando aquéllas son la única garantía de equidad y justicia en la decisión a adoptarse. Tampoco se hace referencia a los informes internos que debió solicitar dicha Comisión para identificar y determinar el período de las ausencias injustificadas de los procesados, procedimiento éste que está previsto en el artículo 170° del Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, cuya observancia no se ha respetado.

5. Que, en el caso de don David Roldán Ayquipa, comprendido en el informe de la Comisión de Procesos Administrativos, se observa que éste fue destituido por Resolución de Alcaldía N° 1124 de fecha diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis, cuya copia obra a fojas treinta y nueve de autos, vale decir, con anterioridad a la fecha en que dicha Comisión emitió su informe final.
6. Que, no se ha probado en autos por parte de la demandada, que la destitución de los demandantes don Carlos Cueva Rojas, doña Mariana Echevarría Arias, don William Manuel Domínguez Pinedo, don Luis Miguel Huamán Vera, don César Yausé López, don Rafael Sucre Huayllasca, don Pedro Guisado Casaverde, don Miguel Huamán Santa Cruz, se haya dispuesto luego de un proceso administrativo regular llevado a cabo de acuerdo a ley.
7. Que, asimismo las Resoluciones de Alcaldía a través de las cuales se destituye a los demandantes y cuya inaplicación solicitan, carecen de motivación y fundamentación relativa a las pruebas que acreditan los cargos imputados, requisito esencial previsto en el artículo 139° inciso 5) de la Constitución Política del Estado, que obliga a cumplir tales presupuestos y que es de aplicación en el procedimiento administrativo; requisito exigido además por el artículo 39° de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos cuyo Texto Unico Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 002-94-JUS.
8. Que en consecuencia se han vulnerado los derechos constitucionales al trabajo, a la defensa y al debido proceso administrativo de los demandantes.

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

FALLA:

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

CONFIRMANDO en parte la resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas ochocientos cincuenta y dos, su fecha veintiuno de julio de mil novecientos noventa y siete, en el extremo que declaró infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y **REVOCÁNDOLA** en la parte que declara improcedente la demanda; **REFORMÁNDOLA** en este extremo declara **FUNDADA** la Acción de Amparo, en consecuencia, inaplicable a los demandantes: don Wilfredo Castillo Sabalaga, don William Domínguez Pinedo, doña Míriam Magally Oyarce Amasifuén, don César Yause López, don Rafael Sucre Huayllasca, don Miguel Huamán Santa Cruz, don Carlos Cueva Rojas, doña Mariana Echevarría Arias, don Luis Miguel Huamán Vera, don Robin Elguera Cancho, doña Ubaldina Fuentes Cucche, doña Paula Prado Ayala, don César Solís Ariza, don Pedro Guisado Casaverde, don David Roldán Ayquipa y doña Yolanda Quintanilla Mendoza, las Resoluciones de Alcaldía N^{os} 752, 914, 1041, 1028, 1048, 1085, 1124, 1249, 1250, 1254, 1255, 1259, 1300, 1306, 1366, 1370, 1963, 1970, 1971 y 1988 de fechas siete, nueve, trece, diecisiete, veinticuatro, veintiocho, treinta y uno de mayo y once de junio de mil novecientos noventa y seis, respectivamente, debiendo la Municipalidad Metropolitana de Lima reponer a los demandantes en los cargos que ocupaban u otros de igual nivel, sin reintegro de los haberes dejados de percibir. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

S.S.

ACOSTA SÁNCHEZ

NUGENT

DÍAZ VALVERDE

GARCÍA MARCELO

Lo que Certifico;

Dra. MARIA LUZ VASQUEZ
SECRETARIA - RELATORA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL