



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1211-99-AA/TC
CHICLAYO
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ AGUIRRE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Chiclayo, a los veinte días del mes de enero de dos mil, reunido el Tribunal Constitucional 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 Maximiliano Santisteban Peche contra la Resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas doscientos sesenta y uno, su fecha quince de octubre de mil novecientos noventa y nueve, que declaró infundada la demanda de Acción de Amparo.

ANTECEDENTES:

Don Luis Alberto Álvarez Aguirre interpone Acción de Amparo contra la Municipalidad Distrital de La Victoria, por violación de su derecho constitucional a no ser despedido arbitrariamente.

Sostiene el demandante que, en aplicación de la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV, la entidad demandada expidió las resoluciones de alcaldía N.º 096-99-MDLV y N.º 190-99-MDLV por las cuales lo cesaron. Refiere que ello es inconstitucional porque su *status jurídico* de servidor público, sujeto al régimen del Decreto Legislativo N.º 276, autoriza que se rompa el vínculo de trabajo únicamente por la comisión de falta grave y previo procedimiento administrativo, lo que no se ha respetado en su caso.

Alega que la entidad demandada expidió la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV, de fecha cinco de enero de mil novecientos noventa y nueve, por virtud del cual declaró en reorganización administrativa y reestructuración orgánica la Municipalidad Distrital de La Victoria. Recuerda que dicha Ordenanza Municipal prevé que será una comisión la que precisará el número de plazas necesarias, disponiendo además que las plazas deberán ser cubiertas mediante concurso interno del personal en servicio, y aquellas personas que no accedan a dichas plazas o que no se presenten al concurso serán declaradas excedentes, conservando su derecho a los beneficios sociales.

Precisa que con fecha veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve, el Alcalde de la entidad demandada expidió la Resolución de Alcaldía N.º 190-99-MDLV, por el que dispuso su cese, dado que no se presentó al concurso de selección y calificación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Admitida la demanda, ésta es contestada por el apoderado legal de la Municipalidad Distrital de La Victoria, y solicita que se la declare infundada o improcedente, fundamentalmente, por las siguientes razones: a) La Ordenanza Municipal fue expedida al amparo de los artículos 191º y 192º inciso 1) de la Constitución Política del Estado, que garantiza la autonomía administrativa de los gobiernos locales y, por tanto, confiere la facultad de aprobar su propia organización interna; b) La reorganización administrativa de la Municipalidad Distrital de La Victoria se realizó como consecuencia de la parálisis y seria crisis económica en la que actualmente se encuentra, que ha supuesto que se encuentre adeudando remuneraciones, aportaciones al Seguro Social e, inclusive, al Fondo Privado de Pensiones; c) Los órganos de la administración pública se encuentran facultados, dentro de su ámbito territorial, para disponer su reorganización, y dentro de ésta, disponer el cese de su personal por causal de excedencia; d) A través de la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV ha previsto un procedimiento regular, a fin de evitar que se vulneren los derechos constitucionales de los trabajadores; y e) Es inadmisible que el Poder Legislativo dicte una ley autoritativa, pues la autonomía administrativa debe entenderse como una garantía institucional, en la que no cabe regulación legal alguna de otro poder del Estado.

El Tercer Juzgado Corporativo Civil de Chiclayo con fecha dos de julio de mil novecientos noventa y nueve, expide sentencia declarando fundada la demanda, por considerar, principalmente, que el demandante no fue cesado de acuerdo con el Decreto Legislativo N.º 276 y su reglamento, esto es, por la comisión de falta grave y previo procedimiento administrativo.

Con fecha quince de octubre de mil novecientos noventa y nueve, a fojas doscientos setenta y uno, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque expide sentencia, revocando la apelada, y reformándola, la declara infundada, por considerar, principalmente, que el demandante no ha aportado prueba alguna que demuestre su condición de trabajador sujeto al régimen del Decreto Legislativo N.º 276 y de la Ley N.º 24041. Contra esta resolución, el demandante interpone Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS:

1. Que, conforme se desprende del pétitorio de la demanda, el objeto de ésta es que, declarándose inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV, se deje sin efecto las resoluciones de alcaldía N.º 096-99-MDLV y N.º 190-99-MDLV y, en consecuencia, se ordene la reposición del demandante en su puesto de trabajo habitual y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, derechos, bonificaciones e intereses que le pudieran corresponder desde la fecha en que fue cesado arbitrariamente.
2. Que, por consiguiente, habiéndose agotado la vía administrativa con la interposición del Recurso de Apelación, obrante a fojas veintitrés, y la expedición del Acuerdo de Concejo Municipal N.º 036-99-CMLV, por virtud del cual se declara inadmisible la reclamación interpuesta por el demandante, el Tribunal Constitucional entiende que para la dilucidación de la controversia constitucional, se requiere evaluar:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Si en el ejercicio de la autonomía administrativa que la Constitución garantiza a los gobiernos locales, éstos pueden realizar procesos de reorganización administrativa.
- b) Si como consecuencia de la reorganización administrativa, los gobiernos locales –a través de Ordenanzas Municipales– pueden afectar el régimen de los derechos de los servidores públicos.
- c) Si a través de un proceso constitucional como el Amparo puede declararse la inaplicabilidad de una Ordenanza Municipal, a la que la Constitución, por un lado, ha dotado de un rango semejante a la ley y, por otro, ha establecido la prohibición del amparo contra leyes.
3. Que, en esa perspectiva, el Tribunal Constitucional nuevamente ha de recordar que la autonomía administrativa que la Constitución confiere a los gobiernos locales constituye una garantía institucional, esto es, un instituto constitucionalmente protegido, por virtud del cual se dota a los gobiernos locales de la capacidad de autonormarse y fijar su estructura operacional con miras a cumplir los objetivos constitucionales y legales que a ellas se haya previsto.
El que se trate de un instituto que la Constitución ha establecido a favor de las Municipalidades, no quiere decir que éste no pueda sufrir algún tipo de regulación por parte del Legislador ordinario (v.gr. por medio de la Ley Orgánica de Municipalidades), pues lo que la Constitución garantiza, en orden a lo expuesto por la entidad demandada, es que tal regulación legal de la que puedan ser objeto los gobiernos locales en ámbitos administrativos, no suponga nunca que el instituto de la autonomía administrativa quede vaciada de contenido, ocasionando de ese modo la existencia de una situación jurídica que la Constitución no autoriza y, antes bien, proscribe.
4. Que, dentro de tal orden de consideraciones, no le cabe ninguna duda a este Tribunal que, en efecto, los gobiernos locales pueden, a través de las ordenanzas municipales, disponer o regular los procesos de reorganización administrativa que sus órganos de gobierno legítimos estimen por conveniente llevar a cabo, pues medidas de esa naturaleza se encuentran dentro del ámbito protegido por el instituto de la autonomía administrativa, que, sin embargo, no debe entenderse como autarquía y, por ello mismo, su realización o ejercicio impone que deba efectuarse de conformidad con el ordenamiento jurídico, empezando, desde luego, por la Constitución Política del Estado.
5. Que, es precisamente este último aspecto en el que, a juicio del Tribunal Constitucional, se presenta el meollo de la controversia constitucional, pues resultando plenamente legítimo que las municipalidades puedan realizar procesos de reorganización administrativa, sin embargo, la realización de ésta, en el caso de autos, ha supuesto el acarreamiento de consecuencias jurídicas que exceden el marco en el que se desenvuelve la autonomía administrativa y repercute directamente en el ámbito de los derechos a los que se encuentran sujetos los servidores públicos, particularmente en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho de no ser despedido sino por la comisión de una falta grave prevista en la ley, y previo procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

6. Que, en efecto, y como lo ha recordado este Tribunal, de conformidad con lo previsto en el artículo 40º de la Carta Magna, el régimen de derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos se encuentra sujeto al principio de reserva de ley, lo que equivale a decir que sólo una norma con rango de ley puede regular la materia relativa al estatuto jurídico al que se encuentran sometidos los servidores públicos, no pudiendo realizar tal tratamiento normas de otra jerarquía.
7. Que dicho régimen jurídico, aplicable a los servidores públicos sujetos al régimen público, en efecto, se encuentra esencialmente representado en el Decreto Legislativo N.º 276, y su Reglamento, el Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, el mismo que dispone en su artículo 182º que la disolución de la relación de trabajo, aparte del fallecimiento, renuncia y cese definitivo, no puede producirse sino por la destitución, la que, de conformidad con el artículo 100º del mismo Reglamento, no puede generarse sino por causa prevista en la ley y previo proceso administrativo.
8. Que, por tanto, cuando la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV a través de su artículo 4º señala que los servidores públicos que no accedan por concurso público a las plazas que se prevean como consecuencia de la reorganización administrativa y de la reestructuración orgánica, o simplemente que no se presenten al concurso que para tal efecto se fueran a programar, tendrán que ser declarados necesariamente excedentes –y con ello, se dispondrá la disolución del vínculo de trabajo–, lo que, en puro rigor, está formulando es la introducción –dentro del ámbito territorial en la que ella tiene vigencia– de una nueva causal para disolver el vínculo laboral de los servidores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.º 276.
De ahí que un examen del acto considerado como lesivo en el presente caso, necesariamente exige que este Tribunal tenga que detenerse a precisar si la reserva de ley prevista en el artículo 40º de la Constitución Política del Estado pueda de alguna forma prestar cobertura aun a normas distintas de la ley ordinaria, y comprender inclusive a normas como la Ordenanza Municipal, a la que la Constitución, en el inciso 4) de su artículo 200º, reconoce el rango de aquélla.
9. Que, en esa perspectiva, a juicio del Tribunal Constitucional, aun cuando las ordenanzas municipales tengan en nuestro ordenamiento el rango de ley, el principio de reserva legal en general para la regulación de cualquiera de los derechos constitucionales que se encuentren sujetos a dicho principio o no estandolo se encuentren dentro del ámbito del principio de legalidad (artículo 2º, inciso 24), literal “a”), no puede entenderse como una reserva a cualquier tipo de normas que el ordenamiento pueda haber conferido el rango de ley, como puede ser el caso de la ordenanza municipal, sino como una reserva de acto legislativo, por virtud del cual las restricciones y límites de los derechos constitucionales tengan que contar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesariamente con la intervención del Poder Legislativo, bien sea para que éste directamente lo regule (a través de una ley ordinaria, o de exigirlo la Constitución, por una ley orgánica) o bien para que dentro de unos contornos bastante precisos, previstos en la ley autoritativa, confiera por delegación la facultad de regularlos.

10. Que, en efecto, una interpretación desde la Constitución Política del Estado sobre el tema de las restricciones o los límites de los diversos derechos constitucionales no puede tolerar que la norma limitativa o restrictiva de los atributos subjetivos pueda tener un carácter no general, que no señale de manera única y universal las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los peruanos en el ejercicio de sus derechos, y que de ese modo se propicie que las condiciones del ejercicio de los atributos subjetivos pueda resultar sujeta a una diversa regulación en función de ámbitos territoriales más o menos reducidos.
11. Que, dentro de ese contexto, el Tribunal Constitucional entiende que si bien el proceso de reorganización administrativa y orgánica dispuesta por la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV no puede entenderse como el ejercicio de una atribución de manera inconstitucional, y menos aún ilegal, dado el rango que ella posee, sin embargo, ésta, aun con el valor de ley que tiene en el ámbito de su jurisdicción territorial, carece de competencia para introducir una nueva causal de rompimiento del vínculo laboral de los servidores públicos.
12. Que, por tanto, dado que la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV ha previsto una causal de disolución del vínculo laboral que no se encontraba dentro de las materias a las que ella originariamente podía regular –pues se trata de una materia reservada al acto legislativo–, es evidente que el principio de competencia como técnica destinada a resolver problemas normativos que se puedan presentar en una estructura horizontal de fuentes del derecho, como en el presente caso, obliga a este Tribunal, prima facie, a declarar no aplicables los artículos 4º y 7º de la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV.
13. Que, por otro lado, este Tribunal debe de recordar nuevamente su doctrina, por virtud de la cual, aun cuando el inciso 2º del artículo 200º de la Constitución prevé que no procede la Acción de Amparo contra normas legales, y en el inciso 4º del mismo artículo se prevea que las ordenanzas municipales tienen el rango de leyes, ello sólo es admisible si a través de un proceso destinado a la protección de los derechos constitucionales se pretendiera del Juez Constitucional un control abstracto de legitimidad constitucional; pero no como en el presente caso, donde el problema de la constitucionalidad o no de la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV se ha planteado a partir de actos concretos de aplicación a los que se ha reputado agravio.
14. Que, por tanto, y a partir de las consideraciones precedentes, el que la entidad demandada, en aplicación de los artículo 4º y 7º de la Ordenanza Municipal N.º 01-99-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MDLV haya expedido la Resolución de Alcaldía N.º 190-99-MDLV, por virtud del cual se dispuso declarar la excedencia al demandante por no haberse presentado al concurso de selección y calificación; constituye una violación al derecho constitucional a la protección adecuada contra el despido arbitrario al que se encuentran sujetos los servidores públicos, pues según se está al Decreto Legislativo N.º 276, y su Reglamento, el Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, el vínculo laboral sólo puede disolverse como consecuencia de la comisión de una falta establecida en la ley y previo proceso administrativo disciplinario.

15. Que, finalmente, y como es criterio reiterado por este Tribunal Constitucional en causas donde expedía sentencias estimatorias por violación de derechos de naturaleza laboral, no cabe ordenar el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, pues éstas constituyen la retribución a la prestación de trabajo efectivamente realizado; y, como consecuencia de ello, tampoco procede el pago de los intereses de éstos.

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

FALLA:

REVOCANDO la Resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas doscientos sesenta y uno, su fecha quince de octubre de mil novecientos noventa y nueve, que revocando la apelada declaró infundada la Acción de Amparo; reformándola, declara **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, inaplicables para el caso concreto del demandante, los artículos 4º y 7º de la Ordenanza Municipal N.º 01-99-MDLV y el artículo 2º de la Resolución de Alcaldía N.º 190-99-MDLV; ordena que la entidad demandada reponga a don Luis Alberto Álvarez Aguirre en el cargo que venía desempeñando hasta antes de su cese; e **INFUNDADA** la demanda en el extremo que pretende el pago de las remuneraciones y los intereses legales. Dispone su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ACOSTA SÁNCHEZ
NUGENT
DÍAZ VALVERDE
GARCÍA MARCELO

Luis Alberto Díaz Valverde
Marcelo García
ECM.

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR