



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2737-2002-AA/TC

LIMA

MIGUEL ÁNGEL ZAVALA GUZMÁN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de marzo de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Gonzales Ojeda, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Miguel Ángel Zavala Guzmán contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 125, su fecha 29 de agosto de 2002, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 21 de mayo de 2001, interpone acción de amparo contra el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia, con el objeto que se declaren inaplicables los Decretos Leyes N.ºs 25530 y 25735, la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 633-92-MP-FN, modificada por la Resolución N.º 749-92-MP-FN, y la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 153-93-MP-FN, su fecha 18 de enero de 1993, que declaró infundados los recursos de revisión del personal administrativo comprendido en la Resolución Directoral Superior N.º 006-93-MP-FN-DS, referente a la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 936-92-MP-FN, del 30 de diciembre de 1992, que declaró excedente y cesó por causal de reorganización y racionalización a funcionarios y servidores del Ministerio Público; asimismo, el artículo 9º de la Resolución N.º 633-92-MP-FN, alegando que limita la posibilidad de una nueva evaluación. Solicita que se ordene su reposición en el cargo de auxiliar de Fiscal, y se le reconozca sus años de servicios. Sostiene que mediante Resolución de Fiscalía de la Nación N.º 936-92-MP-FN, fue cesado en el cargo de auxiliar de Fiscal de Lima, sin ninguna fundamentación y sin previo y debido proceso, de modo que se han vulnerado sus derechos al debido proceso, a la defensa, a la estabilidad en la función y a la petición ante la autoridad competente.

El Procurador Público competente propone las excepciones de caducidad e incompetencia, y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, alegando que el recurrente fue cesado en virtud de una evaluación debidamente sustentada en el Decreto Ley N.º 25735.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Primer Juzgado Especializado en Derecho Público de Lima, con fecha 28 de noviembre de 2001, declaró infundada la excepción de incompetencia, fundada la excepción de caducidad, e improcedente la demanda, por considerar que el recurrente pudo interponer su demanda de amparo desde el 29 de diciembre de 1993, fecha en que se promulgó la Constitución Política vigente, teniendo en cuenta que la Ley N.º 25735 no prohibió expresamente dicha posibilidad.

La recurrida confirmó la apelada, por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

1. El Tribunal Constitucional estima menester precisar que, si bien, a la fecha de su cese el demandante no tenía la condición de fiscal, sin embargo, le fue reconocida tal condición para aplicarle el Decreto Ley N.º 25735, dictado por el autodenominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, sobre cuyos alcances –y la pretendida caducidad de la demanda– este Colegiado ya se ha pronunciado en reiterada y uniforme jurisprudencia, específicamente respecto a la protección judicial pertinente en tales supuestos. Conviene reiterarlos una vez más.

El gobierno de emergencia y reconstrucción nacional

2. Con ocasión de los hechos acaecidos el 5 de abril de 1992, fue expedido el Decreto Ley N.º 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, que dispuso la reorganización de diversas instituciones públicas, entre ellas el Poder Judicial, estableciendo, de facto, un régimen jurídico sustentado en un supuesto estado de emergencia. En dicho contexto es que se emitieron los Decretos Leyes impugnados en autos.
3. El Decreto Ley N.º 25530, y su modificatoria, el Decreto Ley N.º 25735, fueron publicados en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio y el 25 de setiembre de 1992, respectivamente, conformando el primero una Comisión Evaluadora para la investigación de la conducta funcional de los fiscales, abogados auxiliares y personal administrativo del Ministerio Público, mientras que el Decreto Ley N.º 25735, por su parte, declaró en Reestructuración Orgánica y Reorganización Administrativa al Ministerio Público.
4. Como el Decreto Ley N.º 25418 dejó “sin efecto”, los artículos de la Constitución de 1979 que se opusieran a su contenido (artículo 8º), es evidente que la instauración del denominado Gobierno de Emergencia no se sustentaba en ninguna cláusula constitucional, estableciéndose un régimen político atípico en nuestro ordenamiento jurídico.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Protección Judicial

5. Sin embargo, por muy atípico que haya sido el gobierno instaurado, en ningún caso, conforme a lo expuesto en el artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos, debió impedir el acceso, a cualquier ciudadano, a un recurso efectivo, sencillo y rápido para la protección de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y la Convención antes referida.
6. Ello porque todos los Estados signatarios de la Convención se han comprometido a garantizar no sólo el acceso de los ciudadanos a un juez natural, sino también a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, así como a garantizar el cumplimiento de la decisión estimada precedente.
7. Aun cuando no sea aplicable directamente al caso de autos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva N.º 8/87 del 30 de enero de 1998, sobre "El hábeas corpus bajo la suspensión de garantías", ha señalado en su párrafo 24 que:

"La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, N.º 6, párr. 32)".

8. Así, *mutatis mutandi*, en ningún supuesto cabe la posibilidad de que un Estado limite o elimine el derecho de sus ciudadanos a acceder a un recurso efectivo para la protección de sus derechos fundamentales, situación que incluso fue advertida por el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia recaída en el Exp. N.º 007-96-AI/TC (Fundamento Jurídico N.º 7.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Consecuentemente, la obligación de los Estados, aun en condiciones atípicas como la señalada, es la de que las garantías judiciales –tales como el amparo o el hábeas corpus– no sean suspendidas, dada su condición de indispensables para proteger los derechos de los ciudadanos; corresponderá, entonces, al Poder Judicial de cada Estado, procurar la indemnidad de dicha legalidad, así como del Estado de Derecho.
10. Cabe señalar, por otra parte, que el Decreto Ley N.º 25735, en su Primera Disposición Transitoria, prescribe expresamente que las resoluciones de cese sólo pueden ser cuestionadas vía acción contencioso-administrativa, mientras que la Segunda Disposición Transitoria establece que tal cuestionamiento únicamente procederá para efectos de una nueva evaluación, y no para la restitución u obtención de un mandato de posesión, norma que implícitamente impide la interposición de las acciones de garantía.

La caducidad en las acciones de amparo

11. La jurisprudencia uniforme del Tribunal Constitucional, en aplicación del artículo 37º de la Ley N.º 23506, es que una vez promulgada la norma legal –autoaplicable– o emitido y notificado el acto administrativo que puede ser considerado lesivo a los derechos fundamentales de los ciudadanos, procede su impugnación en sede constitucional, dentro de los 60 días hábiles siguientes a su publicación, notificación o ejecución, según se trate, por lo que en el caso de las demandas interpuestas con posterioridad a tal hecho, definitivamente se debe proceder a su declaración de caducidad.

Sin embargo, en tal ejecutoria no se ha tenido en cuenta cómo debería procederse en los supuestos en que exista un impedimento “legal” que impida o restrinja el acceso, sobre todo cuando la norma que así lo establezca sea de carácter iscrecional, con efectos permanentes.

12. De otro lado, no puede omitirse que, en el caso de los funcionarios y servidores administrativos del Ministerio Público, éstos fueron evaluados conforme a lo expuesto en los Decretos Leyes N.º 25530 y 25735, siendo este último, el que se encuentra vigente, pues su artículo 9º derogó al primero.

En tal sentido, si bien el Decreto Ley N.º 25735 no establecía directamente la prohibición de interposición de acciones de amparo en contra de las resoluciones de cese, entre otras; en la práctica, con lo dispuesto en las Disposiciones Complementarias Primera y Segunda del decreto ley precitado, se conseguía el mismo efecto, puesto que ambas disposiciones expresaban que tales decisiones sólo podían ser cuestionadas en la vía contencioso-administrativa, y únicamente para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos de una nueva evaluación, mas no para conseguir un mandato de restitución o posesión en cargo alguno.

13. Consecuentemente, dado que dicha norma mantiene su vigencia y eficacia, imposibilitando la interposición de acciones de amparo, y, por lo mismo, privando de un mecanismo para reparar el daño causado, no es posible aplicar a estos casos el artículo 37° de la Ley N.° 23506, conforme se ha expuesto en el cambio de jurisprudencia explicado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 1109-2002-AA, de fecha 6 de agosto de 2002.

Derechos al debido proceso y de defensa

14. La Constitución de 1979, entre otras garantías, preceptuaba que toda persona tiene derecho a no ser privado de su derecho de defensa, en los procesos judiciales que se sigan en su contra, derecho cuyo contenido se extiende también a los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria; de modo que, para efectos de remover de su cargo al accionante, era necesario que, mínimamente, se le notificaran los cargos que se le imputaban, así como que se le conceda un plazo para formular su defensa.
15. El accionante fue cesado por la causal de reorganización y racionalización de funcionarios y servidores administrativos del Ministerio Público sin ser sometido a un debido proceso administrativo, dado que en autos no se aprecian los medios probatorios que sustenten la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.° 936-92-MP-FN, suscrita por Blanca Nélide Colán Maguiño, en su condición de Fiscal de la Nación. En efecto, dicha resolución se sustenta únicamente en el Decreto Ley N.° 25735, que declaró en Reestructuración Orgánica y Reorganización Administrativa al Ministerio Público, y en ella no se hace referencia a queja y/o denuncia alguna formulada contra el accionante, con lo cual queda claro que éste no estuvo en condiciones de ejercer su derecho de defensa.
16. Asimismo, la restricción impuesta por el Decreto Ley N.° 25735 también impidió al actor el acceso a un recurso rápido y sencillo para cuestionar en sede jurisdiccional –con éxito, si hubiese acreditado la afectación de sus derechos– los efectos derivados de la resolución que lo cesó.

Control difuso en el proceso constitucional de amparo

17. La facultad de controlar la constitucionalidad de las normas con motivo de la resolución de un proceso de amparo constituye un poder-deber, a tenor del artículo 138°, segundo párrafo de la Constitución. A ello mismo autoriza también el artículo 3° de la Ley N.° 23506. El control difuso de la constitucionalidad de las normas constituye un poder—deber del Juez, prescrito por el artículo 138° de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución como mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, el principio de jerarquía de las normas, enunciado en el artículo 51° de nuestra Norma Fundamental.

El control difuso es un acto complejo, puesto que implica preferir la aplicación de una norma cuya validez, en principio, resulta beneficiada con la presunción de legitimidad otorgada las normas del Estado. Por ello, su ejercicio no es un acto simple, sino que requiere, para que sea válido, la verificación, en cada caso, de los siguientes presupuestos:

- a.) Que en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional (artículo 3° de la Ley N.° 23506).
- b.) Que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso; es decir, que sea relevante para la resolución de la controversia.
- c.) Que la norma a inaplicarse resulte evidentemente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse acudido a interpretarla de conformidad con las cláusulas Constitucionales en virtud del principio enunciado en la Segunda Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

18. En el caso de autos, se cumplen los tres presupuestos, a saber: a) el mandato dirigido a impedir, indirectamente, la interposición de acciones de amparo contra los efectos derivados de la aplicación del Decreto Ley N.° 25735, contraviene no sólo la Constitución de 1979, sino también la vigente, así como la Convención Americana de Derechos Humanos; b) la constitucionalidad o no de esta norma es relevante para la resolución del proceso, dado que constituía un impedimento para acceder a los tribunales internos en busca de la protección de los derechos fundamentales; y, finalmente, c) es imposible interpretar la citada norma de conformidad con la Constitución, por ser manifiestamente inconstitucional, conforme se ha anotado.

19. Conviene tener presente que la jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal ha puesto de manifiesto que los fiscales, los funcionarios y los servidores administrativos del Ministerio Público, expulsados de sus cargos como consecuencia directa o indirecta de la aplicación de mecanismos inconstitucionales, no han perdido, a resultas de tales indebidas destituciones, las investiduras constitucionales que originalmente recibieron, de modo que los nombramientos que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fueron indebidamente cancelados, nunca perdieron su validez y han recuperado la plenitud de su vigencia, debiendo ser reincorporados en el cargo que desempeñaban de pleno derecho, siempre que no exista impedimento legal que lo impida, en aplicación de la legislación laboral pertinente. En consecuencia, tienen expedito el derecho a la reincorporación y, en el breve trámite que ésta pueda exigir, las autoridades respectivas del Ministerio Público se servirán tener presente el criterio jurisprudencial de este Tribunal.

FALLO

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que la Constitución Política del Perú le confiere,

Ha resuelto

1. Declarar **FUNDADA** la acción de amparo.
2. Declarar inaplicable al actor la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 936-92-MP-FN; la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 153-93-MP-FN; los Decretos Leyes N.ºs 25530, 25735 y 25991, así como todos los actos administrativos derivados de los precitados decretos.
3. Ordena su reincorporación en el cargo que venía desempeñando al momento de su destitución o en otro de igual nivel o categoría, siempre que no exista impedimento legal para ello, debiendo tenerse presente que el nombramiento indebidamente cancelado, y que le otorgó la invocada investidura, nunca perdió su validez, habiendo recuperado la plenitud de su vigencia, conforme a lo expuesto en el Fundamento N.º 19. *supra*.
4. Ordena que se reconozca el periodo no laborado en ejecución de los decretos y actos administrativos declarados inaplicables únicamente para efectos pensionables y de antigüedad en el cargo, debiendo el actor abonar los aportes al régimen previsional correspondiente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)