



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 22 de marzo de 2016

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Ingrid Isabel Bayona Tello contra la resolución su fecha 12 de febrero de 2014, de fojas 69, expedida por la Sala Superior Civil y Laboral de Emergencia de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente *in limine* la demanda de autos; y,

ATENDIENDO A QUE

1. Con fecha 2 de octubre de 2013, la recurrente interpone demanda de amparo contra el Congreso de la República y otros, a fin de que se declare inaplicable a su persona la Ley 30057, del Servicio Civil, y que, en consecuencia, se repongan las cosas al estado anterior a la violación de sus derechos constitucionales. Solicita que se le restituya el goce pleno de sus derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú y adquiridos con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y de su Reglamento, el Decreto Supremo 003-97-TR, más el pago de los costos del proceso.
2. Manifiesta que labora como secretaria judicial en el Juzgado de Paz Letrado de Aguas Verdes – Corte Superior de Justicia de Tumbes bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, y que la Ley 30057 es una norma autoaplicativa e incompatible con la Constitución, que viola de forma directa y concreta el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales de la persona humana, al trabajo, a la modalidad de trabajo, a la relación laboral y a la protección contra el despido arbitrario, estipulados en los artículos 1, 2, incisos 2 y 15, 22, 23, 26 y 27 de la Constitución Política del Perú. Señala, asimismo, que la norma contraviene el artículo 103 de la Constitución, sobre retroactividad benigna, leyes especiales y derogación de las leyes.
3. Refiere que sólo los trabajadores que pertenecen al régimen de los Decretos Legislativos 276 y 728 de las entidades señaladas en el artículo 1 de la Disposición General de la Ley del Servicio Civil tendrán que trasladarse de régimen, renunciar a su régimen laboral y someterse a constantes evaluaciones. Anota que dichos trabajadores serán despedidos si no aprueban las evaluaciones en una segunda oportunidad. De esa forma se atentará contra sus derechos laborales.
4. En cambio, lo recientemente señalado no se aplicará a los trabajadores indicados en la Primera Disposición Complementaria Final, porque no serán sometidos a dichas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

situaciones; se mantendrán en su régimen laboral y gozarán de todos los beneficios que brinde el régimen de los Decretos Legislativos 276 o 728.

5. A entender de la recurrente, la situación descrita hace prever una flagrante violación al derecho constitucional de igualdad frente a la ley y a no ser discriminado por algún motivo, dado que la Ley 30057 no menciona la razón por la cual excluye de su alcance a algunas entidades públicas, denotando con ello falta de generalidad y de equidad.
6. Finalmente, alega que la Ley 30057 establece una nueva condición de relación laboral entre el Estado y el trabajador, en cuanto a la condición de estabilidad laboral adquirida en virtud del régimen del Decreto Legislativo 728, al cual pertenece, y que, al ser impuesta en forma retroactiva y arbitraria, generará perjuicio a sus derechos constitucionales de trabajar libremente con sujeción a la ley.
7. El Primer Juzgado Especializado Civil de Piura, con fecha 3 de octubre de 2013, declaró improcedente *in limine* la demanda porque, a su criterio, la norma cuya inaplicación pretende la demandante no es autoaplicativa, sino que requiere necesariamente de alguna actividad por parte de la autoridad, lo cual no se ha producido. Añade que tampoco se aprecia una amenaza cierta y de inminente realización, que sea vulneratoria de los derechos constitucionales que invoca la actora, más aún si la ley cuestionada está sujeta a una reglamentación legislativa.
8. La Sala superior revisora confirmó la apelada. Estimó que la Ley 30057 no es de carácter autoaplicativo, pues la Primera Disposición Complementaria y Final, el artículo 1 del Título Preliminar, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, y los artículos 26, 39, 49, 22 y 81 de dicha norma entrarán en vigor en distintos momentos. Asimismo, no resultaba amparable la demanda debido a que la eficacia de la ley estaba sujeta a la realización de una posterior reglamentación legislativa. En consecuencia, concluye la Sala, la posible afectación de los derechos fundamentales requeriría de un acto concreto de aplicación de la ley en mención, a fin de que proceda el amparo y se pueda evaluar su constitucionalidad.
9. Conforme ya fue indicado, la presente demanda tiene por objeto que se declare inaplicable a la accionante los alcances de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, por considerar que contiene normas autoaplicativas que vulneran de manera directa y concreta sus derechos fundamentales (ff. 15-16).
10. Al respecto, conforme prescribe la Constitución, en principio la vía procesal pertinente para analizar la constitucionalidad de normas de rango legal es el proceso de inconstitucionalidad. Concurrentemente, la Carta Fundamental señala además que a través del proceso de acción popular puede revisarse la constitucionalidad y la legalidad de las normas de rango infralegal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

11. Ahora bien, no obstante lo indicado, esto ha sido matizado tanto por el Código Procesal Constitucional (artículo 3) como por la jurisprudencia de este Tribunal, brindando siempre fundamentos constitucionales para ello.

12. Al respecto, es necesario tener en cuenta que si bien las normas legales suelen tener un contenido general, cuya efectividad requiere de un posterior desarrollo normativo y actos de aplicación, existen algunos supuestos en lo que las normas de rango legal pueden comportarse como auténticos actos (normas-acto), que pueden lesionar derechos constitucionales de modo directo y concreto. En tales casos, sería contraria a la vocación protectora de la persona declarada en el artículo 1 de la Constitución, así como a los fines de los procesos constitucionales (garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales), exigir que ante una "norma-acto" las personas deban acudir a un proceso de inconstitucionalidad para salvaguardar sus derechos, pues demandar a través de dicha vía requiere una legitimación especialísima (artículo 203 de la Constitución), lo cual obviamente haría impracticable la defensa idónea y oportuna de los derechos amenazados o vulnerados.

13. En este sentido, este Tribunal Constitucional ha sostenido que una interpretación que impida definitivamente la procedencia del amparo contra normas estaría "en absoluta contradicción con la filosofía personalista con la que se encuentra impregnado todo nuestro ordenamiento constitucional, y en el que se legitima fundamentalmente la propia existencia de este tipo especial de procesos de la libertad" (STC Exp. N° 01152-1997-AA/TC, f. j. 2.b)

14. Y es que, bien entendida, la referida limitación del proceso de amparo prevista en la Constitución tiene como única finalidad evitar que a través de este se impugne "en abstracto, la validez constitucional de las leyes", pues ese es el objeto del proceso de inconstitucionalidad (STC Exp. N° 830-2000-AA/TC, f. j. 3.a). No se encuentra, entonces, totalmente prohibida la interposición de demandas de amparos contra normas que lesionen derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha explicado que se trata de una mera restricción o limitación:

"[E]l inciso 2 del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionarse mediante el amparo normas legales que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una *simple limitación* que pretende impedir que a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales se pretenda impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley" (RTC Exp. N° 00615-2011-AA/TC, f. j. 3, resaltado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

15. De esta forma, el Tribunal ha interpretado el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución admitiendo ciertos supuestos de amparo contra normas, al considerar que lo contrario (declarar siempre y sin matices la improcedencia de los amparos contra normas) podría generar situaciones de desprotección de los derechos fundamentales en aquellos casos en que las normas legales transgredan directamente derechos constitucionales (como si se tratasen de auténticos actos).

16. Lo anterior, desde luego, ha requerido que este Tribunal precise en qué casos es posible cuestionar una norma legal a través de un proceso de amparo. Así, hemos indicado que:

“[L]a procedencia de este instrumento procesal [el amparo contra normas] está supeditada a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una *norma autoaplicativa, operativa o denominada también de eficacia inmediata*, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida que adquiere su eficacia plena en el mismo momento que entra en vigencia.

[E]n tal caso y siempre que estas normas afecten directamente derechos subjetivos constitucionales, el amparo sí podrá prosperar, no sólo porque de optarse por una interpretación literal del inciso 2 del artículo 200 de la Constitución Política del Estado se dejaría en absoluta indefensión al particular afectado por un acto legislativo arbitrario; sino además porque tratándose de una limitación del derecho de acceso a la justicia constitucional, éste no puede interpretarse en forma extensiva, sino con una orientación estrictamente restrictiva, esto es, en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una decisión judicial que se pronuncie respecto de la pretensión” (RTC Exp. N.º 00615-2011-PA/TC, f. j. 6-7, resaltado nuestro).

17. Como consecuencia de lo expuesto, este Tribunal precisa que lo que corresponde analizar a los jueces constitucionales cuando se encuentren frente una demanda de amparo contra normas es si la disposición legal cuestionada es autoaplicativa (es decir, si se trata de una “norma-acto”) y, una vez determinado ello, si la lesión o amenaza alegada incide en el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado.

18. En otras palabras, exige a los jueces constitucionales realizar un *análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal* y, una vez determinado ello, se deberá continuar con el *análisis de relevancia iusfundamental* que exige el artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional, para establecer si ha existido alguna intervención *prima facie* en los derechos que invoca.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

19. Ahora bien, podría generarse alguna duda sobre si, luego de lo anterior, los jueces constitucionales deber realizar el *análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional* requerido por el artículo 5, inciso 2, del mismo Código (cfr. STC Exp. N.º 02383-2013-PA). En otras palabras, si corresponde evaluar si existen vías jurisdiccionales ordinarias en las que pueda obtenerse una protección equivalente a la solicitada a través del amparo contra normas autoejecutivas. Si estas existieran, lo que correspondería es que se declarare la improcedencia de la demanda, en aplicación de la causal de improcedencia prevista en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.
20. Al respecto, es claro que las vías ordinarias pueden brindar cierta tutela frente a afectaciones iusfundamentales producidas con ocasión de la aplicación de normas legales, y que revertir los efectos de tales actos podría ser coincidente, en gran medida, con lo que se pretende al demandar la inaplicación de normas inconstitucionales mediante el “amparo contra normas”.
21. Sin embargo, tal sería una conclusión apresurada. Al respecto, es necesario distinguir (como lo ha hecho este Tribunal en su jurisprudencia) entre “amparos contra actos basados en aplicación de normas” y “amparos contra normas autoaplicativas” (cfr., por todas, RTC Exp. N.º 2308-2004-PA/TC, f. j. 7 y ss.), que son supuestos distintos: en el primero el acto de aplicación es el que se reputa como lesivo o amenazante (el cual también puede discutirse en la vía ordinaria); en el otro se evalúa los efectos perniciosos de una norma autoaplicativa o de eficacia inmediata.
22. Con respecto de este último supuesto, en realidad no existe una vía igualmente satisfactoria, y menos aun específica, en la cual pueda analizarse la constitucionalidad de una norma legal autoejecutiva o autoaplicativa y, por ello, no puede declararse la improcedencia de una demanda contra norma autoaplicativa con el pretexto de que existe una vía alternativa igualmente idónea, en la que pueda obtenerse tutela iusfundamental. Como tiene decidido el Tribunal Constitucional: “es evidente que tratándose de la impugnación de una norma autoaplicativa, para este Tribunal queda claro que no existe otra vía procedimental específica igualmente satisfactoria” (RTC Exp. N.º 08310-2005-PA/TC, f. j. 6).
23. Ahora bien, no obstante lo indicado, todavía es necesario precisar de mejor modo cuándo una norma debe ser considerada autoejecutiva, tomando en cuenta la jurisprudencia emitida previamente por este órgano colegiado.
24. Como se ha indicado *supra*, este Tribunal considera que únicamente procede el amparo contra aquellas normas consideradas “autoaplicativas”, pues si la norma impugnada no tuviera esta característica, la vía pertinente para discutir su constitucionalidad sería a través de un proceso abstracto, como el de inconstitucionalidad (para el caso de las normas legales) o el de acción popular (para el caso de las normas infralegales).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

25. En este marco, este órgano colegiado ha diferenciado entre *normas heteroaplicativas* y *normas autoaplicativas* (cfr. STC Exp. N.º 4677-2004-PA/TC, ff. jj. 3 y 4) de la siguiente forma:

Norma heteroaplicativa: es aquella cuya aplicabilidad no depende de su sola vigencia, sino de la verificación de un evento posterior, sin cuya existencia la norma carecerá indefectiblemente de eficacia. Son normas de eficacia condicionada, bien sujeta a la realización de algún acto posterior de aplicación o una eventual regulación legislativa.

Norma autoaplicativa (también autoejecutiva, operativa o de eficacia inmediata): es aquella cuya aplicación resulta inmediata e incondicionada una vez que han entrado en vigencia. Expresado de otro modo, son normas que no requieren actos de desarrollo o ejecución para desplegar sus efectos.

26. Con otras palabras, puede decirse que las normas heteroaplicativas carecen de eficacia directa frente a las personas o las entidades que se encuentran sometidas a su regulación, pues requieren necesariamente contar con reglamentación y/o actos de implementación o aplicación. Por su parte, las normas autoaplicativas en la práctica funcionan como actos: es decir, son “normas creadoras de situaciones jurídicas inmediatas, sin la necesidad de actos concretos de aplicación” (STC Exp. N.º 01473-2009-PA/TC, f. j. 2), que afectan “directamente derechos subjetivos constitucionales” (STC Exp. N.º 01535-2006-PA/TC, f. j. 34)

27. Adicionalmente, este Tribunal ha explicitado dos supuestos en los que procede el “amparo contra normas” (STC Exp. N.º 04363-2009-PA/TC, f. j. 3):

1. Cuando la norma *constituye en sí misma un acto (normativo) lesivo* de derechos fundamentales.
2. También cuando el contenido inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable representa una *amenaza cierta e inminente* a los derechos fundamentales.

28. En este último caso, valga precisar, no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; es decir, una *amenaza* cierta y de *inminente* ocurrencia (próxima, inexorable), que el paso del tiempo o actos futuros concretarían.

29. En este último caso, los jueces solo podrán admitir a trámite demandas de amparos contra normas legales que constituyan una amenaza, si tienen certeza respecto a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

existencia de un futuro daño que se deba al carácter autoejecutivo de la norma cuestionada, daño que se producirá de manera cercana, efectiva e ineludible.

30. Con lo anotado, en lo que concierne a la demanda de la presente causa, se tiene que la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, no puede ser considerada una norma autoaplicativa o autoejecutiva. Ello, por cuanto la Ley en cuestión, para empezar a regir, *debe ser materia de desarrollo a través de reglamentación específica*, tal como se señala en el literal c) de la Novena Disposición Complementaria Final, en la Décima Disposición Complementaria Final y en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria.
31. Al respecto, si bien la mencionada reglamentación ya fue emitida al momento de resolverse la presente causa, ello no cambia, sino ratifica el hecho de que la Ley del Servicio Civil no puede ser considerada como una norma autoaplicativa, tal como sostuvo la demandante. Siendo así, no es esta norma, sino los necesarios actos de implementación los cuales, si fuere el caso, podrán ser objeto de cuestionamiento a través del proceso constitucional de amparo.
32. Asimismo, la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, tampoco puede ser considerada como de eficacia inmediata en los términos cuestionados por la recurrente, pues ella se encuentra sujeta a dos condiciones: (1) que los servidores públicos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 expresen su voluntad de traslado al régimen del servicio civil, y que medie previamente (2) un concurso público de méritos. El que los efectos de esta Ley, que la actora considera perniciosos, se encuentren ineludiblemente sujetos al cumplimiento de requisitos o actuaciones posteriores son un claro indicador de que la norma cuestionada no es autoaplicativa.
33. Por último, este Tribunal considera que la Ley de Servicio Civil tampoco es una norma con eficacia inmediata debido a que la norma prevé expresamente su aplicación e implementación progresiva y diferida en el tiempo. En efecto, la Primera Disposición Complementaria Transitoria señala que la implementación del régimen regulado por la Ley 30057 "se realiza progresivamente y concluye en un plazo máximo de 6 años", a través de las reglas procesos y metodologías que deben incluir, entre otros, un análisis situacional de la entidad, una propuesta de reorganización y una valorización de los puestos en coordinación con otras entidades, tal como dispone la Tercera Disposición Complementaria Transitoria. Asimismo, la Ley prevé la vigencia diferida de gran parte de su contenido, al establecer que su reglamentación, requisito *sine qua non* para que gran parte de su articulado entre en vigor, podía efectuarse hasta en un plazo de 180 días, conforme al literal c) de la Novena Disposición Complementaria Final y a la Décima Disposición Complementaria Final, por lo que la aplicación de la Ley tampoco puede considerarse como inmediata.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01547-2014-PA/TC

PIURA

INGRID ISABEL BAYONA TELLO

34. En suma, la Ley cuestionada a través del presente amparo no puede ser considerada operativa o de eficacia inmediata, por lo que no se supera el *análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal*. A mayor abundamiento, al no serle aplicable a la recurrente la norma que cuestiona, ella no ha podido tampoco acreditar que la norma incida realmente en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos que invoca, como exige el *análisis de relevancia iusfundamental* previsto en el artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, dejándose constancia que la magistrada Ledesma Narváez votará en fecha posterior,

RESUELVE

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Handwritten signatures of the magistrates: Miranda Canales, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, and Espinosa-Saldaña Barrera. A large signature of Ingrid Isabel Bayona Tello is also present, along with the signature of the Secretary, Janet Otárola Santillana.

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01547-2014-PA/TC
PIURA
INGRID ISABEL BAYONA TELLO

VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ


Lima, 29 de marzo de 2016

En el proceso de amparo interpuesto por doña Ingrid Isabel Bayona Tello contra el Congreso de la República, a fin de que se declare inaplicable a su persona la Ley 30057, del Servicio Civil, y que, en consecuencia, se repongan las cosas al estado anterior a la violación de sus derechos constitucionales; coincido con los fundamentos y lo resuelto en mayoría, en ese sentido mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


.....
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL