



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2020, se votó el Expediente 02390-2017-PA/TC, aprobándose por mayoría el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Sardón de Taboada, cuyo texto se procede a publicar, conjuntamente con el fundamento de voto de los magistrados Miranda Canales y Blume Fortini y los votos singulares de la magistrada Ledesma Narváez y el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado el día de hoy, dispuso que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 5 de mayo de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de abril de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Blume Fortini y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Daniel Neira Salinas contra la resolución de fojas 443, de 22 de marzo de 2017, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El 28 de abril de 2011, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, solicitando la nulidad de la Resolución 12, de 15 de mayo de 2009 (folio 3), a través de la cual la emplazada declaró fundada en parte su demanda contencioso administrativa promovida contra el Gobierno Regional de Arequipa. Alega la vulneración del derecho al debido proceso, concretamente del derecho a obtener una resolución fundada en derecho, así como del principio de irretroactividad de las leyes.

Sostiene que la resolución cuestionada desconoce arbitrariamente los servicios prestados a la Municipalidad de Mariano Melgar como regidor durante cinco años, de 1976 a 1980, y los servicios prestados como juez de paz no letrado de manera intermitente por siete años entre 1976 y 1990. A su entender, se ha aplicado retroactivamente el artículo 1 de la Ley 24779, vigente desde el 12 de enero de 1988, a su periodo de servicio como regidor en la Municipalidad de Mariano Melgar y, además, no se ha tenido en cuenta que la citada norma resultaba aplicable a los funcionarios y servidores en actividad, el cual no era su caso; razón por la cual debió ser aplicado el artículo 100 de la Ley 14816.

Agrega que también se ha aplicado retroactivamente la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Ley 27539, conforme a la cual se reconocía como abono de tiempo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

de servicios prestados al Estado un máximo de dos años a quienes hubiesen ejercido la función de juez de paz no letrado antes de la entrada en vigencia de la citada norma, desconociendo la totalidad del periodo que ejerció el cargo, así como lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 6258 y por el artículo 69 del Decreto Supremo 017-93-JUS, aplicables por cuestión del tiempo.

El Cuarto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, el 6 de junio de 2011 (folio 39), declaró improcedente *in limine* la demanda. Esta decisión fue confirmada por la Sala revisora.

El Tribunal Constitucional, a través de la resolución recaída en el Expediente 03647-2012-PA/TC, de 19 de mayo de 2014, dispuso que la demanda sea admitida a trámite por considerar que el recurso de casación tiene una función nomofiláctica antes que reparadora y, por tanto, correspondía evaluar el pronunciamiento de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, por cuanto existía un asunto de relevancia constitucional a analizar relacionado con la vulneración al principio de irretroactividad de las normas jurídicas.

A través de su escrito de fecha 16 de setiembre de 2015 (folio 309), el procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contesta la demanda solicitando que esta sea declarada improcedente, al considerar que la pretensión no está referida al ámbito constitucionalmente protegido de los derechos que invoca y que el recurrente busca convertir el amparo en una nueva instancia de debate judicial.

El 30 de setiembre de 2016 (folio 380), el Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa declaró infundada la demanda de amparo por considerar que en la resolución cuestionada se han desarrollado las razones que justifican la decisión adoptada, habiéndose pronunciado expresamente sobre la aplicación de las normas; razón por la cual no se habría vulnerado su derecho al debido proceso ni el principio de irretroactividad de las normas jurídicas.

La recurrida confirmó la apelada por considerar que la resolución cuestionada se encuentra debidamente fundamentada y que realmente se pretende extender un debate ya resuelto en sede ordinaria.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. Como ha sostenido el actor, y como consta a fojas 446 del expediente acompañado, este Tribunal observa que, contra la cuestionada Resolución 12, se habría interpuesto el respectivo recurso casatorio, el cual fue declarado



improcedente por la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República al no precisarse las infracciones normativas denunciadas ni haberse acreditado la incidencia directa en la decisión judicial impugnada.

2. Sin embargo, este Tribunal no puede desconocer su pronunciamiento anterior recaído en el Expediente 03647-2012-PA/TC, de fecha 19 de mayo de 2014. En este se precisó que el análisis sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso debía girar en torno al pronunciamiento de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa contenido en su Resolución 12.

Delimitación del petitorio

3. El objeto de la demanda es que declare la nulidad de la Resolución 12, de 15 de mayo de 2009 (folio 3), emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, en el extremo relacionado con el reconocimiento de servicios prestados por el recurrente como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar y como juez de paz no letrado. Se alega la vulneración del derecho al debido proceso y del principio de irretroactividad de las leyes.

Sobre el reconocimiento de los servicios prestados como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar

4. En el presente caso, se observa que, respecto al no reconocimiento de servicios prestados como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar, la resolución cuestionada se sustentó en que el demandante fue designado, mas no electo, como regidor en el periodo de 1976 a 1980; razón por la cual, en observancia al artículo 1 de la Ley 24779, no correspondería reconocerle tiempo de servicios, pues esta norma dispone el reconocimiento de tiempo de servicio a los funcionarios y servidores públicos que hayan sido *electos* como alcaldes y regidores, y hayan desempeñado el cargo gratuitamente, desde las elecciones de 1963 hasta el 1 de enero de 1984. Se agregó que la Ley 14816 no resultaba aplicable, pues este periodo en particular estaba regulado por la Ley 24779.
5. Sobre el particular, el recurrente sostiene que la aplicación de la Ley 24779 resulta de aplicación retroactiva, pues, en virtud de la teoría de los hechos cumplidos recogida por nuestro ordenamiento jurídico, las normas se aplican a situaciones jurídicas existentes y no en situaciones ya consumadas. Así, a su entender, en la medida en que ya había cesado como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar, resulta inaplicable una norma posterior que pretenda regular si se le reconocen estos años como tiempo de servicios al Estado para efectos pensionarios.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

6. Del análisis de los actuados, este Tribunal aprecia que la designación del recurrente como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar se habría regulado por el Decreto Ley 18017, emitido durante el denominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Perú, en el que se suprimieron las elecciones municipales. Conforme al artículo 14 de este decreto, los Concejos Municipales designados se regirían entre otras por la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, Ley 14816.
7. El artículo 100 de la Ley 14816 disponía que “El tiempo de servicios prestados en dichos cargos [representativos de los Poderes del Estado] sólo es acumulable al de otro cargo o empleo público [...] Quedan también comprendidos en la limitación y derecho que este Artículo establece: [...] el Alcalde o miembro del Concejo Municipal, sean o no remunerados los respectivos cargos”. Esta disposición legal es la que a entender del actor debía ser aplicada a su caso.
8. Ahora bien, el 12 de enero de 1988 entró en vigencia la Ley 24779, cuyo artículo 1 disponía el reconocimiento a los funcionarios y servidores públicos el tiempo de servicios que hayan prestado a la Nación en los cargos de alcaldes y regidores, elegidos en comicios municipales y desempeñados sin percibir una remuneración hasta antes de 1 enero de 1984; los que servirán de abono para los beneficios pensionarios para todos sus efectos; con retroactividad a las elecciones municipales de 1963. Su reglamento, aprobado por el D. S. 017-89-PCM, especificó que el reconocimiento se daría respecto a los alcaldes y regidores elegidos en los comicios municipales de 1963, 1966 y 1980 cuyas funciones hubieran sido desempeñadas sin percibir remuneración.
9. En términos prácticos, esta situación supone que el legislador habría negado la validez de los cargos designados por el gobierno de facto liderado por Juan Francisco Velasco Alvarado; razón por la cual aquellos alcaldes y regidores que prestaron sus servicios en tiempos del citado gobierno de facto no podrían sumar dicho tiempo de servicios a su carrera pública. Es decir, mediante la Ley 24779 el legislador niega tácitamente la validez del Decreto Ley 18017 y de sus efectos.
10. Ahora bien, esta decisión del legislador no resulta compatible con la teoría de la continuidad adoptada por el Tribunal Constitucional para afrontar la problemática relativa a los decretos leyes expedidos en gobiernos de facto. En efecto, ese proceder supondría dejar “[...] en orfandad al cúmulo de beneficios, facultades, derechos o prerrogativas nacidos de dicha legislación, así como también quedarían privados de exigencia de cargas públicas, deberes, responsabilidades, penalidades, etc., que el Estado hubiese establecido en su relación con los ciudadanos” (Sentencia 00010-2002-PI, folio 14). Es más, el reconocimiento de



tiempo de servicios al Estado solo a los alcaldes y regidores electos, y no a los designados, supondría tratar de manera diferente a quienes, más allá del mecanismo de acceso, habrían ejercido las mismas funciones en el Estado.

11. Siendo ello así, corresponde estimar este extremo de la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso al aplicar el mandato retroactivo contenido en la Ley 24779 y desconocer la labor realizada por el recurrente como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar.

Sobre el reconocimiento de los servicios prestados como juez de paz no letrado

12. Por otra parte, respecto al no reconocimiento de servicios como juez de paz no letrado, la resolución cuestionada se fundamentó en que, conforme a la Segunda Disposición Transitoria Final de la Ley 27539, a los jueces de paz no letrados que hubiesen ejercido el cargo hasta antes de su entrada en vigencia se les reconoce un máximo de dos años de servicio. Se sostuvo también que el Decreto Ley 14605 (Ley Orgánica del Poder Judicial derogada) no contenía disposición alguna que regule el supuesto de reconocimiento de años de servicios, y que el D. S. 17-97-JUS y la Ley 6258 fueron derogados por la Ley 27539.
13. La Segunda Disposición Transitoria Final de Ley 27539 disponía el reconocimiento de un máximo de dos años de tiempo de servicios prestados al Estado a favor de los jueces de paz no letrados que hubiesen ejercido dicha función hasta antes de su entrada en vigencia, esto es, antes del 26 de octubre de 2001. Ahora bien, el recurrente sostiene que ha laborado en dicha función de manera intermitente por siete años en el periodo comprendido entre los años 1976 y 1990; lo cual, además, no habría sido negado ni en sede administrativa ni en las instancias jurisdiccionales ordinarias.
14. En ese sentido, el demandante reclama que en su caso se debía aplicar el artículo 6 de la Ley 6258; sin embargo, dicha norma crea y regula los haberes de los jueces de paz letrados, de los escribanos y alguaciles adscritos a estos juzgados y no alcanza a los jueces de paz no letrados.
15. Por ello, correspondía que, en este caso, se aplique directamente la Ley 27539 — como efectivamente ocurrió—, pues regula el otorgamiento de un beneficio antes no previsto para quienes acrediten encontrarse dentro de los supuestos previstos por la norma para su otorgamiento, esto es, haber laborado como jueces de paz no letrados antes de la entrada en vigencia de la citada ley.
16. No obstante, habiéndose determinado que la aplicación de la Ley 24779 afectó el derecho del demandante al debido proceso, corresponde amparar la demanda, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

efectos que la autoridad judicial emplazada emita nuevo pronunciamiento, conforme ha quedado expuesto, precedentemente.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo por haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, declarar **NULA** la Resolución 12, de 15 de mayo de 2009, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa en el extremo relacionado al reconocimiento de servicios prestados por el recurrente como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar, y **ORDENAR** que se expida una nueva resolución en observancia a lo expresado en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, considero necesario precisar que conforme lo ha señalado este Tribunal en el fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente 2494-2005-AA/TC, la resolución judicial adquiere carácter de firme cuando se han agotado todos los medios impugnatorios legalmente previstos, siempre que estos tengan la posibilidad real de revertir los efectos de la resolución que se impugna; en suma, ello implica que se hayan agotado todos los recursos previstos por la ley procesal de la materia a efectos de recurrir al amparo, y si no media otra causal de improcedencia, la jurisdicción constitucional queda habilitada para evaluar la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por los recurrentes a consecuencia de los pronunciamientos que se impugnan, emitidos en el proceso subyacente, ya sea por la Corte Suprema o las instancias judiciales precedentes.

S.

MIRANDA CANALES



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien coincido con la parte resolutive de la sentencia emitida en estos autos, considero necesario efectuar algunas precisiones, relacionadas al reconocimiento de los servicios prestados como juez de paz no letrado del recurrente para efectos pensionarios.

1. Comenzaré señalando que, del estudio del expediente, se aprecia que el recurrente alegó en el proceso subyacente haber desempeñado el cargo de Juez de Paz no Letrado de manera intermitente por siete años en el periodo comprendido entre los años 1976 y 1990. Tal circunstancia no habría sido negada tanto en sede administrativa como en las instancias jurisdiccionales ordinarias. En tal sentido, queda claro que el recurrente en los hechos habría ejercido efectivamente la función de juez de paz no letrado por el lapso de tiempo alegado.
2. Ahora bien, del análisis de la sentencia de segunda instancia, la Sala Superior emplazada consideró que resultaba de aplicación al caso concreto la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Ley 27539, la cual establecía el reconocimiento de un máximo de dos años de tiempo de servicios prestados al Estado a favor de los jueces de paz no letrados que hubiesen ejercido dicha función hasta antes de su entrada en vigencia, esto es, antes del 26 de octubre de 2001.

Sin embargo, considero que esta disposición no podría ser de aplicación al caso, pues con ello, se estaría aplicando retroactivamente una disposición normativa a una situación jurídica ya fenecida, ya que conforme lo indicado en el párrafo anterior, el recurrente desempeñó la labor de juez de paz no letrado solo hasta el año de 1990. Asimismo, considero que la norma utilizada por la judicatura ordinaria para resolver el caso analizado, desconoce sin justificación razonable, la realidad de los hechos, pues no existe debate alguno en cuanto a que el demandante haya prestado efectivamente sus servicios como juez de paz durante siete años, por lo que negarle su reconocimiento como años de servicio a favor del Estado pese a que estos fueron efectivamente realizados, resultaría arbitrario y contrario a los valores que inspira nuestra Constitución.

3. Finalmente, quiero señalar que los hechos materia de análisis se produjeron durante la vigencia de la Constitución de 1979, la misma que acogía la Teoría de los Derechos Adquiridos, por lo que, el recurrente al haber desempeñado el cargo de juez de paz no letrado durante siete años entre 1976 y 1990, obtuvo el derecho a que se le reconozca el mismo tiempo de años como tiempo de servicios prestados al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

Estado, no resultando de aplicación a su caso lo previsto la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Ley 27539.

S.

BLUME FORTINI

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mayoría, en el presente caso, considero que debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda:

El demandante cuestiona que la Resolución 12, expedida por la Sala Civil de Arequipa, en el trámite del proceso contencioso-administrativo promovida contra el Gobierno Regional de Arequipa, habría desconocido los años de servicios prestados como regidor de la Municipalidad de Mariano Melgar y como juez de paz no letrado. Según alega, se habría aplicado retroactivamente el artículo 1 de la Ley 24779 y la segunda disposición final y transitoria de la Ley 27539, cuando en realidad le son aplicables, por cuestión de tiempo, el artículo 100 de la Ley 14816, el artículo 6 de la Ley 6258 y el artículo 69 del Decreto Supremo 017-93-JUS.

Sobre el particular, debo señalar que, conforme a nuestra reiterada y uniforme jurisprudencia, la determinación de cuál es la norma aplicable para resolver una controversia suscitada en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, es un tema que no está dentro de la competencia *ratione materiae* del proceso constitucional de amparo. Tenemos dicho, en efecto, que el amparo contra resoluciones judiciales no es un instrumento procesal que se superponga al recurso de casación o, lo que es lo mismo, que mediante su utilización el juez constitucional pueda evaluar si la aplicación de una norma legal se ha efectuado correctamente (o no) al resolverse un caso.

Igualmente, tenemos declarado que el amparo tampoco puede entenderse como una prolongación de las instancias de la jurisdicción ordinaria, de modo que en su seno no se pueden reproponer cuestiones que han sido dilucidadas por ésta, al no versar sobre derechos fundamentales de orden procesal.

En ese, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02390-2017-PA/TC
AREQUIPA
DANIEL NEIRA SALINAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, no comparto la ponencia que se me hace llegar, en base a las siguientes consideraciones:

1. La jurisprudencia de este Tribunal ha sido uniforme en señalar que, en la misma línea de lo señalado en la Segunda Disposición Transitoria Final de la Ley 27529, se dispone el reconocimiento de un máximo de dos años de tiempo de servicios prestados al Estado a favor de los jueces y juezas de paz no letrados que hubieren ejercido dicha función hasta su entrada en vigencia (antes del 26 de octubre de 2001).
2. El recurrente sostiene, más no acredita, en sede administrativa o a nivel jurisdiccional, que ha cumplido con ese requisito, que ha trabajado de manera intermitente por siete años entre los años 1976 y 1990. No ha cumplido entonces, el requisito legal y jurisprudencial establecido por este mismo Tribunal al respecto.
3. Nadie, ni siquiera el ponente, ha declarado la inconstitucionalidad de lo previsto en la Ley 24779, y, sobre todo, en su reglamento, aprobado por el D.S. 017-89-PCM. Se presume entonces su constitucionalidad, y, además, que tácitamente deja sin efectos la validez del Decreto Ley 19017 y sus consecuencias, cuyo texto, anterior a la normativa cuya constitucionalidad analizamos, ya no puede entrar a regular aquello que luego tiene una respuesta posterior y específica.

S
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA