

**Sumilla**

*El debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (FJ 3).*

**EXP. N.º4810-2004-AA/TC****PUNO****MARTÍN TITI HANCCO****SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 26 días del mes de mayo de 2006, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados García Toma, Gonzales Ojeda y Landa Arroyo, con el voto singular del Magistrado Gonzales Ojeda y el voto dirimente y fundamentos de voto del magistrado Vergara Gotelli, pronuncia la siguiente sentencia

**ASUNTO**

Recurso extraordinario interpuesto por don Martín Titi Hanco contra la sentencia de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno, de fojas 149, su fecha 16 de noviembre de 2004, que declara improcedente la acción de amparo de autos.

**ANTECEDENTES**

Con fecha 18 de mayo de 2004, el recurrente interpone acción de amparo contra la Municipalidad Provincial de Azángaro a fin de que se declare inaplicable la Resolución de Alcaldía N.º 430-2003/A-MPA/A, de fecha 11 de noviembre de 2003, mediante la cual se le impone sanción de destitución ordenando su inhabilitación por 5 años para desempeñarse en la administración pública bajo cualquier modalidad; asimismo, solicita que se aplique a los responsables de las agresiones el artículo 11º de la Ley N.º 23506.

Manifiesta que es servidor público de la Municipalidad demandada, en calidad de nombrado, mediante Resolución de Alcaldía N.º 045-2000-MPA, en el cargo de Chofer II con nivel remunerativo STD; y que mediante un proceso administrativo disciplinario se le impuso una sanción de destitución sin haberse acreditado fehacientemente los hechos que se alegan.

El Procurador Público de la Municipalidad demandada manifiesta que la instauración del proceso administrativo disciplinario en contra del demandante, responde a las recomendaciones de la Contraloría General de la República contenidas en el informe N.º 162-2002-CG/ORAR, emitido en el examen especial de la Municipalidad

Provincial de Azángaro, en el que se estableció que dicha municipalidad ha efectuado nombramientos sin observar las normas de austeridad y los requisitos de ley. Agrega que, la sanción impuesta al demandante se sustenta en pruebas contundentes y categóricas.

El Juzgado Mixto de Azángaro, con fecha 18 de junio de 2004, declara fundada en parte la demanda, por estimar que en el proceso administrativo el actor acreditó que su inasistencia fue debidamente justificada y concedida y que, habiéndose tenido en cuenta esta circunstancia cuando se aplicó la sanción disciplinaria, se ha vulnerado sus derechos constitucionales; e infundada en el extremo que solicita aplicar el artículo 11° de la Ley N.° 23506 a los responsables de las agresiones.

La recurrida revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, por considerar que la resolución cuestionada ha sido emitida por recomendación de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos de la Municipalidad demandada, con arreglo al artículo 170° del Decreto Supremo N.° 005-90-PCM, después de un proceso disciplinario, y que esta no es la vía legal correspondiente para dilucidar la controversia.

## **FUNDAMENTOS**

### **Petitorio**

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable la Resolución de Alcaldía N.° 430-2003/A-MPA/A, de fecha 11 de noviembre de 2003, obrante a fojas 4 de autos, que resolvió imponer al demandante la sanción de destitución, presuntamente por haberse acreditado que faltó injustificadamente a su centro de labores los días 1, 2, 9 de octubre y 13, 26, 27 y 28, de diciembre del mismo año.

2. En la presente acción de garantía, corresponde analizar si el proceso administrativo disciplinario cuestionado se ha realizado respetando los derechos de naturaleza procesal con rango constitucional; esto es, si se ha 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.

### **Antecedentes normativos**

3. El inciso 3) artículo 139°, de la Constitución Política establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional, la cual no solo se limita a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

### **El debido proceso**

4. Como ya se ha precisado, este Colegiado ha señalado que el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo: el derecho al juez natural –jurisdicción predeterminada por la ley-, de defensa, a la pluralidad de instancias, a los medios de prueba y a un proceso sin dilaciones.

5. De la propia resolución citada, que impone la máxima sanción posible en la vía administrativa, es decir, la destitución del recurrente, se aprecia que ésta tiene como respaldo legal el artículo 28º, incisos a), d) y k) del Decreto Legislativo N.º 276, que establece que son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo, entre otras: a) el incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento; d) la negligencia en el desempeño de sus funciones; y k) las ausencias injustificadas por más de 3 días consecutivos o por más de 5 días no consecutivos en un período de 30 días calendario o más de 15 días no consecutivos en un período de 180 días calendario.

6. En la Sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, este Tribunal, ha establecido, sobre la base del artículo 2º inciso 24º literal d) de la Constitución, que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

#### **Análisis de la resolución cuestionada**

7. Así, este Colegiado consideró que las dos primeras disposiciones invocadas en la resolución cuestionada, y señaladas en el fundamento 2, son cláusulas de remisión que requieren, de parte de la administración municipal, la aplicación de reglamentos normativos que permitan delimitar la actuación de la potestad sancionadora; en el presente caso, la emplazada aplicó el artículo 26º del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia de Personal, que establece que la tarjeta y/o registro constituye la única prueba de la asistencia y puntualidad, norma concordante con el inciso 3.3.4 del Manual Normativo de Personal N.º 001-92-DNP, que señala que constituye inasistencia la omisión del marcado de tarjeta de control al ingreso y salida sin justificación y el ingreso excediendo el término de tolerancia.

8. De ello se advierte que, si bien es cierto que el demandante tenía 6 días de inasistencia en su trabajo (1 de octubre), también lo es que la emplazada consideró como inasistencias los días 2, 9, 13, 26, 27 y 28 de diciembre de 2002, en el que el demandante supuestamente hizo abandono del trabajo; en consecuencia, no podía sancionársele aplicándole alguna de las faltas graves señaladas en el fundamento 2, pues, como se ha visto, de los 6 días de inasistencia en el mes de octubre y diciembre, el demandante ha desvirtuado con prueba fehaciente cada uno, argumentando y justificando el motivo por el cual no concurrió a su centro de trabajo.

9. Del análisis de la resolución cuestionada se desprende que se trata de un acto arbitrario, atentatorio de los derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso por las siguientes consideraciones: a) de autos se advierte que el demandante presentó solicitud de licencia por fallecimiento de su padre ( los días 28, 29, 30 y 31 de octubre)

obrante a fojas 10 de autos; b) licencia por motivos particulares (día 13 de diciembre); c) autorización de viaje (día 26 de diciembre) firmado por el Alcalde y el Jefe de Personal (fojas 11); d) autorización de viaje (día 5 de octubre) a Juliaca para compra de accesorios para Volquete (fojas 13); e) autorización de papeleta (día 9 de octubre) por enfermedad, firmada por el Jefe de Personal (9); asimismo, se señala que el día 1 de octubre no laboró, pero en su tarjeta de control de asistencia aparece que laboró el 31 de setiembre; sin embargo, teniéndose en cuenta que el mes de setiembre sólo tiene 30 días, debe corresponder, por tanto, 1 de octubre, de modo que por error se consignó como fecha el 31 de setiembre.

10. Además, debió observarse que el propio Decreto Legislativo N.º 276, en su artículo 27º, establece que: “(...) los grados de sanción que corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad (...) debiendo contemplarse en cada caso, no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor (...)”. Esto implica un claro mandato a la administración municipal para que, en el momento de establecer una sanción administrativa, no se limite a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que, además, efectúe una apreciación ponderable de razonabilidad y proporcionalidad de los hechos en relación con quien los hubiese cometido; es decir, que no se trata sólo de contemplar los hechos en abstracto, sino “en cada caso” y tomando en cuenta “los antecedentes del servidor”, lo cual no ha ocurrido, pues, en la resolución cuestionada no se advierte que el demandante hubiese incurrido en falta grave alguna durante el tiempo que laboraba para la emplazada.

11. En este sentido, resulta cuestionable que en un proceso administrativo que tenga como consecuencia la sanción máxima de destitución, se omita la valoración de toda prueba o elemento que coadyuve a la determinación certera de la responsabilidad del demandante, cuando ésta representa la única garantía de justicia y proporcionalidad entre la supuesta falta cometida y la sanción a imponerse; más aún cuando el demandante ha desvirtuado con prueba fehaciente y ha justificado las inasistencias.

12. En cuanto al artículo 8º del Código Procesal Constitucional, señala que cuando exista causa probable de la comisión de un delito, el Juez, en la sentencia que declara fundada la demanda en los procesos tratados en el presente título, dispondrá la remisión de los actuados al Fiscal Penal que corresponda para los fines pertinentes. En la presente causa no aprecia indicios de la comisión de delito por parte de la emplazada, por lo que no resulta aplicable la mencionada norma legal.

13. Consecuentemente, la resolución cuestionada ha vulnerado el derecho al trabajo del demandante.

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

## **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda.
2. Declara inaplicable la Resolución de Alcaldía N.º 430-03-/A-MPA/P y, en consecuencia, ordena la reincorporación del demandante a su puesto de trabajo.

3. Declarar improcedente el extremo de la demanda referido a la aplicación del artículo 8° del Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese

SS.

**GARCÍA TOMA**

**VERGARA GOTELLI**

**LANDA ARROYO**

**EXP. N.º 04810-2004-AA/TC**  
**PUNO**  
**MARTÍN TITI HANCCO**

## **FUNDAMENTOS DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI**

Emito el presente voto compartiendo los fundamentos de la sentencia y el fallo, pero considerando también que debe agregarse como fundamentos adicionales los siguientes:

1. Si bien en los procesos de amparo no existe etapa probatoria ello no constituye una limitación para que el juzgador constitucional valore los medios de prueba que han sido adjuntados por las partes al proceso, sobre todo en el caso presente que trata de pruebas de actuación inmediata constituidas por los documentos anexos a la demanda.
2. En efecto, el artículo 9º del Código Procesal Constitucional, no implica, en modo alguno, que este Colegiado no pueda valorar y merituar, debidamente, las pruebas de actuación inmediata aportadas por las partes y más aún si se trata de una pretensión como la planteada en autos, en la que se denuncia una arbitrariedad, en clara vulneración de derechos constitucionales, que se comprueba suficientemente con la documental en referencia.
3. Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en las STC N.º 0976-2001-AA/TC y N.º 1797-2002-HD/TC, en las cuales sostuvo que la inexistencia de una estación de pruebas se debe a que en estos procesos no se dilucida la titularidad de un derecho, sino sólo se restablece su ejercicio, por lo que el juez solo tiene que juzgar, en esencia, sobre la legitimidad o ilegitimidad constitucional que resulta de la instrumental aneja, agregando que si bien es correcto afirmar que en el amparo no existe estación probatoria, con ello, en realidad, no se está haciendo otra cosa que invocar el artículo 13.º de la Ley N.º 25398 (hoy, artículo 9º del Código Procesal Constitucional). Desde luego el problema de autos es determinar si la inexistencia de la susodicha estación probatoria impide que el juez constitucional expida una sentencia sobre el fondo del asunto. Por tanto, este Tribunal reitera que existiendo documentos válidamente aportados al proceso y no tachados por la parte interesada puede evaluar el fondo de la controversia.
4. En cuanto al punto sétimo del escrito presentado por la emplazada con fecha 2 de mayo de 2006, ante esta sede Constitucional, en el que se argumenta la improcedencia de la demanda por existir una vía igualmente satisfactoria, en aplicación del inciso 2 del artículo 5.º del Código Procesal Constitucional, debe

tenerse presente que la demanda se interpuso durante la vigencia de la Ley N.º 23506 que contemplaba la alternatividad y no la residualidad del proceso de amparo por lo que no se pueden imponer restricciones al derecho de tutela del recurrente que no estuvieron vigentes en la fecha de interposición de la demanda, pues de hacerlo se estaría aplicando la ley procesal constitucional de forma retroactiva a un acto procesal (calificación de la demanda), que ya se realizó vulnerándose además el derecho del recurrente al procedimiento predeterminedo, derechos garantizados por la Constitución.

5. Asimismo se afirma, en el mismo punto, que el recurrente ha acudido a la sede ordinaria con igual pretensión, conforme se acredita con la documentación que se adjunta al escrito de fecha 2 de mayo de 2006. Al respecto cabe advertir que tampoco podría aplicarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 5.º inc. 3 del Código Procesal Constitucional, que prevé el rechazo de la demanda cuando el agraviado haya recurrido previamente a otro proceso judicial para pedir tutela respecto de su derecho constitucional, por cuanto en la referida norma procesal se establece claramente que se configura dicha causal cuando “previamente” se ha acudido a otro proceso judicial en busca de tutela lo que no ha ocurrido en el presente caso toda vez que conforme se advierte de los propios documentos adjuntados, la demanda contencioso administrativa tiene por fecha el 10 de enero de 2005 (admitida a trámite el 5 de julio de 2005), y habiéndose presentado la demanda que motiva el presente proceso de amparo con fecha 18 de mayo de 2004, queda claro que el recurrente no acudió a la sede ordinaria previamente sino todo lo contrario lo hizo posteriormente, cuando el expediente ya se encontraba pendiente de ser resuelto por este Supremo Tribunal.

Con las precedentes consideraciones adicionales mi voto concluye por asumir los fundamentos y el fallo de la sentencia que declara fundada en parte la demanda.

**Sr.**

**VERGARA GOTELLI**

EXP. N.º 4810-2004-AA/TC

PUNO

MARTÍN TITI HANCCO

## **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MAGDIEL GONZALES OJEDA**

Sin perjuicio del respeto que merece la opinión de mis colegas, no compartiendo el pronunciamiento de la resolución emitida, por mayoría, por la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional, y por ende, de lo resuelto en ella, formulo este voto discrepante, cuyos fundamentos principales expongo a continuación :

1. El recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Azángaro a fin de que se declare inaplicable la Resolución de Alcaldía N.º 430-2003/A-MPA/A, del 11 de noviembre de 2003. Manifiesta ser servidor público de la Municipalidad demandada, haber sido nombrado mediante Resolución de Alcaldía N.º 045-2000-MPA, en el cargo de Chofer II con nivel remunerativo STD, y que mediante un proceso administrativo disciplinario se le impuso una sanción de destitución sin haberse acreditado fehacientemente los hechos que se alegan.

2. Por su parte, el Procurador Público de la Municipalidad demandada manifiesta que la instauración del proceso administrativo disciplinario en contra del demandante, responde a las recomendaciones de la Contraloría General de la República contenidas en el Informe N.º 162-2002-CG/ORAR, en el que se estableció que se habían efectuado nombramientos, entre ellos, el del actor, sin observar las normas de austeridad y los requisitos de ley. Agrega que, la sanción impuesta al demandante se sustenta en pruebas contundentes y categóricas, y que las presentadas por el actor han sido emitidas en forma irregular y “de favor”.
3. En principio, estimo oportuno señalar, que mediante el proceso de amparo no corresponde determinar si durante el proceso administrativo disciplinario se han acreditado o desvirtuado las imputaciones hechas al procesado, sino verificar que en el desarrollo del mismo se respetaron los derechos a un debido proceso y de defensa.
4. En tal sentido, de los documentos que corren a fojas 62 a 88 de autos, se aprecia que el proceso disciplinario instaurado al recurrente se desarrolló en estricta observancia de las disposiciones correspondientes al proceso administrativo, pues se le notificó la apertura del mismo, los cargos imputados, se le concedió –a su solicitud– una ampliación del plazo para defenderse, efectuó sus descargos y ofreció pruebas, razón por la que no veo razón alguna para estimar la demanda.
5. De otro lado, considero pertinente señalar, además, que las pruebas aportadas por el actor a éste proceso, y que restarían credibilidad a los cargos imputados, han sido contradichas por la comuna emplazada –según fluye a fojas 92 de autos–. Dicha situación implica, necesariamente, que la pretensión de autos debe ser dilucidada en la vía ordinaria, en un proceso que cuente con la estación de pruebas de la que carece el proceso incoado.
6. Por lo demás, también debe tenerse en cuenta, que la demanda de autos se encuentra íntimamente ligada al proceso de amparo que el actor manifiesta –a fojas 26– ha promovido contra la comuna emplazada, en el que cuestiona la decisión de la administración de declarar la nulidad de su nombramiento, y que se sustenta en las recomendaciones formuladas por la Contraloría General de la República mediante el Informe N.º 162-2002-CG/ORAR, que corre a fojas 54 y siguientes de autos.
7. Tal circunstancia constituye un pronunciamiento pendiente de resolver, por lo que considero que de emitirse una sentencia estimatoria, podría existir contradicción con la decisión que se expida en dicho proceso de amparo.

Por estos fundamentos, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.

**SR.**

**GONZALES OJEDA**