



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 1037/2020

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 1

Expediente 00006-2019-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 10 de noviembre de 2020, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00006-2019-PI/TC.

La votación arrojó el siguiente resultado:

- Los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera (ponente) votaron por declarar **FUNDADA** en parte la demanda, **INTERPRETAR** e **INFUNDADA** en lo demás que contiene.
- Los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada emitieron votos singulares coincidiendo en declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.
- El magistrado Ferrero Costa emitió un voto singular declarando **INFUNDADA** la demanda.

Estando a la votación descrita y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, conforme a lo previsto en el artículo 5, primer y segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini formuló un fundamento de voto y que se entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes mencionados, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 2

EXPEDIENTE 0006-2019-PI

VOTO DE LOS MAGISTRADOS MIRANDA CANALES, BLUME FORTINI, RAMOS NÚÑEZ Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

10 de noviembre de 2020

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019

CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad planteada contra diversos artículos de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 3

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Literal “I” del artículo 8.1, así como la Quincuagésima Quinta y la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final de la Ley 30879.	Constitución Política del Perú — artículo 2.2 — artículo 26.1 — artículo 103 — artículo 139 Reglamento del Congreso — artículo 77 — artículo 79 — artículo 80 — artículo 81

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA PRESENTE CONTROVERSIA

§2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA LEY 30879

2.1. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO

2.2. SOBRE EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO EN LAS COMISIONES DEL CONGRESO EN EL CASO DE LA LEY 30879

2.3. SOBRE LA EXONERACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LOS DICTÁMENES DE LA LEY 30879



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 4

2.4. EL DEBATE Y LA APROBACIÓN DE LA LEY 30879

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DE LA LEY 30879

3.1. LA NATURALEZA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA

3.1.1. EL CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

3.1.1.1. EL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE NECESARIO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

3.1.1.2. EL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE VEDADO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

3.1.2. LA TEMPORALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTO

3.2. SOBRE EL INGRESO DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO POR MANDATO JUDICIAL

3.3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL LITERAL “L” DEL ARTÍCULO 8.1 DE LA LEY 30870

3.3.1. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y A LA TUTELA JURISDICCIONAL

3.4. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA QUINCUAGÉSIMA QUINTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 30879

3.4.1. SUPUESTA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN

3.5. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CENTÉSIMA DECIMONOVENA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 30879

3.5.1. SUPUESTA INFRACCIÓN A LA TUTELA JURISDICCIONAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

3.5.2. SUPUESTA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 27 de marzo de 2019, don Hilso Cladio Ramos Cosme, en representación de 6701 ciudadanos, interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. Alega que las disposiciones de la referida norma resultan inconstitucionales por cuanto vulneran los principios de interdicción de la arbitrariedad y publicidad de los actos estatales, así como los artículos 2.2, 26.1, 103, 139.2 y 139.3 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 14 de octubre de 2019, el apoderado especial del Congreso de la República contestó la demanda, en representación del Congreso de la República, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- Los ciudadanos recurrentes argumentan que la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 adolece de vicios de inconstitucionalidad formal, por cuanto habría sido aprobada sin respetar el procedimiento de aprobación de leyes, previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, vulnerando de esta forma el principio de interdicción de la arbitrariedad.
- Indican que la Junta de Portavoces del Congreso, con fecha 28 de noviembre de 2018, acordó la exoneración del plazo de publicación en el portal del Congreso de los dictámenes y de la ampliación de la agenda. Con ello, se habrían afectado los principios de publicidad e información de los actos estatales, así como de interdicción de la arbitrariedad. Para los demandantes, esta actuación demuestra que no se han observado las reglas mínimas para el debate de las leyes orientadas a establecer restricciones de derechos.
- Asimismo, sostienen que, como en la Ley 30879 se abordan materias relacionadas con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Constitución, se debió analizar y dictaminar la iniciativa por las comisiones ordinarias de Constitución y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. Esto es, no se debió exonerar del debate en comisiones por la Junta de Portavoces.
- Sobre la inconstitucionalidad por el fondo, los demandantes plantean que el literal “I” del artículo 8.1 de la Ley 30879 es inconstitucional porque contraviene las garantías judiciales relativas al debido proceso y a la tutela jurisdiccional reconocidas en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 6

- Señalan que la norma cuestionada incide negativamente en los derechos de miles de extrabajadores del Estado cesados irregularmente y que, mediante procesos judiciales, anteriores a la presente ley, lograron medidas cautelares judiciales, así como reincorporaciones laborales con sentencias de primera instancia, sin calidad de cosa juzgada.
- De igual forma, la aludida disposición, según el criterio de los ciudadanos recurrentes, vulnera el principio de igualdad de trato, establecido en el artículo 2.2 y el 26.1 de la Constitución, en concordancia con el Protocolo de San Salvador. Sostienen que el Estado, al expedir dicha norma, evidencia el incumplimiento de su deber de garantizar la igualdad de oportunidades sin discriminación; pues incurre en un trato discriminatorio en perjuicio de quienes no cuentan con una sentencia con calidad de cosa juzgada para ser reincorporados y/o reubicados en el sector público, a diferencia de quienes sí lograron su reposición y/o reubicación con sentencias sin dicha calidad o, incluso, con medidas cautelares con anterioridad a la expedición de la Ley 30879.
- Los demandantes sostienen también que la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final es inconstitucional, dado que limita de manera ilegítima los derechos de los trabajadores y la aplicación de los beneficios laborales de reincorporación y/o reubicación, establecidos en la Ley 27803 y sus modificatorias, las Leyes 29059 y 30484.
- Dicha limitación se aprecia cuando tal disposición realiza una simple referencia genérica e imprecisa que deja en suspenso cualquier norma que contravenga la Ley 30879, lo cual es incompatible con el artículo 103 de la Constitución en cuanto establece que la ley solo se deroga por otra ley. En tal sentido, afirman que la limitación de derechos laborales debe realizarse mediante una ley del Congreso debidamente debatida, formada y promulgada; puesto que, de otro modo, se incurriría en una arbitrariedad proscrita por la Constitución, tal como ha ocurrido en el presente caso.
- Finalmente, en relación con la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final, los demandantes alegan que su principal propósito es restringir la ejecución del programa de beneficios laborales de reincorporación y/o reubicaciones establecidos en la Ley 27803 y sus modificatorias, las Leyes 29059 y 30484, al exigir que los trabajadores cuenten con sentencias con calidad de cosa juzgada. Con ello, alegan que se contraviene lo dispuesto en los incisos 2 y 3 del artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre la prohibición de abocamiento a causas pendientes y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.
- Afirman que la disposición citada también contraviene el principio de igualdad al establecer un trato diferenciado, sin ninguna base objetiva o razonable, entre los destinatarios de la Ley 30879 y los más de 35 000 trabajadores públicos que fueron



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 7

despedidos. Estos, con anterioridad a la ley impugnada, fueron reincorporados y/o reubicados al ser beneficiarios de la Ley 27803 y sus modificatorias, las Leyes 29059 y 30484, sin que para ello se les haya exigido cumplir el requisito de la preexistencia de plazas vacantes y presupuestadas.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado del Congreso contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Sostiene que, de acuerdo con lo señalado por este Tribunal en las Sentencias 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC, la determinación de la comisión que dictaminará una iniciativa legislativa es una competencia que corresponde al Congreso de la República. En todo caso, indica que, en el artículo 81, literal “c”, del Reglamento del Congreso, se ha previsto un procedimiento específico para el caso de las leyes de presupuesto.
- Subraya que dicha disposición establece que, dentro de las 48 horas de presentado el proyecto de ley de presupuesto, se debe convocar a una sesión extraordinaria para que el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía lo sustenten. Seguidamente, se inicia el debate, luego de lo cual los proyectos son publicados y derivados a la Comisión de Presupuesto, que los analiza en sesiones públicas.
- Alega que la materia regulada en las normas cuestionadas se encuentra directamente vinculada al tema presupuestal, por lo que no se puede cuestionar que la comisión dictaminadora haya sido la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
- Sobre la exoneración de la publicación del dictamen de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el 2019, establecida por la Junta de Portavoces, el demandado expresa que el propio Tribunal Constitucional ha establecido que la potestad de dicha junta para aprobar exoneraciones durante el procedimiento legislativo es discrecional. Al respecto, precisa que esta facultad no puede ser ejercida para casos en los que sea necesario un mayor nivel de deliberación.
- Acerca de la supuesta inconstitucionalidad formal derivada de no seguirse el procedimiento parlamentario para su aprobación, se indica que el Congreso sesionó el 28, 29 y 30 de noviembre de 2018. Durante estos días, se presentó y debatió el dictamen en mayoría y minoría, interviniendo los voceros de los grupos parlamentarios. En tal sentido, no se puede sostener que se ha producido un quebrantamiento del procedimiento legislativo.
- Sobre los cuestionamientos de fondo, el apoderado del Congreso de la República ha sostenido que el literal “I” del artículo 8.1 de la ley impugnada no contraviene el artículo 138 de la Constitución. Así, dicho literal no prohíbe a los jueces efectuar el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control difuso, sino que plantea una condición para la ejecución de resoluciones judiciales sobre el ingreso de personal en el sector público.

- Agrega que el literal *sub examine* contiene un mandato que no está dirigido a los jueces, sino al personal del sector público encargado de ejecutar decisiones judiciales, el cual no tiene función jurisdiccional, sino administrativa. Por ello, no se incide en el poder-deber de los jueces de inaplicar una ley, sino que, más bien, se protege la eficacia de sus resoluciones.
- En relación con la supuesta vulneración del debido proceso, sostiene que con el artículo mencionado no se impide que los procesos judiciales puedan cumplir su finalidad. Tampoco imposibilita que las personas accedan a un tribunal independiente, imparcial y competente. Tan solo se está enfatizando el cumplimiento de los mandatos judiciales derivados de sentencias que cuentan con la autoridad de cosa juzgada, con lo que en realidad se garantiza la tutela jurisdiccional.
- Respecto del alegato de vulneración del principio-derecho a la igualdad, el apoderado del Congreso de la República ha respondido afirmando que, al prohibir dicho artículo la contratación o nombramiento de quienes no cuenten con sentencias con calidad de cosa juzgada, no se incurre en un trato discriminatorio en perjuicio de estos últimos frente a quienes accedieron a puestos de trabajo en el sector público con sentencias no firmes o medidas cautelares.
- Precisa que no se está ante supuestos iguales debido a que “no es posible sostener que los mandatos judiciales contenidos en sentencias que tienen la calidad de cosa juzgada son equiparables a los mandatos judiciales contenidos en sentencias que aún no tienen la calidad de cosa juzgada”. En suma, no existe una identidad esencial de propiedades jurídicamente relevantes entre el objeto del juicio de igualdad y el término de comparación propuesto.
- El apoderado del Congreso de la República afirma que la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley no atenta contra la seguridad jurídica, el principio de legalidad ni el artículo 103 de la Constitución. Alega que la norma impugnada no torna impredecible la actuación de los poderes públicos en materia presupuestaria.
- Añade que la disposición cuestionada tampoco vulnera el principio de legalidad porque mediante el dispositivo impugnado no se interviene en derecho constitucional alguno, al limitarse a precisar que en casos de antinomia entre la ley de presupuesto y cualquier otra norma jurídica prevalece la primera. Por último, sostiene que no existe vulneración al artículo 103 de la Constitución por cuanto no se está derogando disposición alguna.
- Argumenta, por último, que la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final de la ley cuestionada no vulnera el derecho de acceso a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justicia, pues no limita de modo alguno la posibilidad de recurrir a un órgano jurisdiccional ni contiene un mandato para los jueces, sino para los funcionarios encargados de las citadas reincorporaciones y reubicaciones laborales.

- Afirma que tampoco atenta contra el derecho a la igualdad debido a que no se establece un tratamiento diferente al que estaba previsto en la legislación anterior a su vigencia.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA PRESENTE CONTROVERSIA

1. En el presente caso, los demandantes cuestionan el procedimiento seguido para la aprobación de la Ley 30879 y, además, plantean una serie de impugnaciones de carácter sustantivo que se limita a las siguientes disposiciones:
 - A. El artículo 8.1, literal l);
 - B. La Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final; y
 - C. La Centésimo Decimonovena Disposición Complementaria Final.
2. Como puede apreciarse, las disposiciones objetadas en la presente demanda se encuentran en la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. Al respecto, como será ampliado luego, forma parte de la jurisprudencia de este Tribunal el que las leyes presupuestales se caracterizan por tener un lapso de vigencia determinado, el cual es anual según lo dispone el artículo 77 de la Constitución. Siendo así, al haber concluido la vigencia temporal de Ley 30879, que habría regido tan solo durante el año 2019, esto debería conllevar prima facie a que este órgano colegiado declare que se produjo la sustracción de la materia.
3. Al respecto, tal como ocurre con la derogación, la cesación de vigencia de normas por efectos del tiempo acarrea la desaparición del objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes. Sin embargo, y de conformidad con nuestra jurisprudencia, el Tribunal únicamente puede exonerarse del control de disposiciones que ya no se encuentran vigentes únicamente si la cesación de su vigencia se encuentra acompañada del cese de su aplicabilidad; en particular, a los hechos y situaciones jurídicas aún no agotadas que se hayan realizado durante el lapso en que aquellas estuvieron vigentes (Sentencias 0005-2001-AI/TC, fundamento 1 *in fine*; 0004-2004-AI/TC, fundamento 2; 0004-2007-PI/TC, fundamento 9, y 0024-2010-PI/TC, fundamento 3, entre otros). Es más, específicamente con respecto de leyes de presupuesto, cuya vigencia haya podido cesar, pero que cuentan con efectos que aún perduran según los términos que acaban de ser expuestos, se ha pronunciado de manera expresa este Tribunal Constitucional



en la Sentencia 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (acumulados).

4. En este orden de ideas, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, este órgano colegiado tiene competencia para controlar la validez constitucional de las disposiciones derogadas o carentes de vigencia, siempre y cuando: (i) estas continúen desplegando sus efectos; (ii) la sentencia de inconstitucionalidad pueda alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado (materia penal o tributaria); y, (iii) las disposiciones impugnadas sean susceptibles de ser aplicadas a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvieron vigentes (Sentencia 0004-2004-AI/TC, fundamento 2, complementado por la Sentencia 0045-2004-AI/TC, fundamentos 10 al 13), y que aun no hayan quedado agotadas.
5. Al respecto, las referidas disposiciones han surtido efectos respecto de hechos y situaciones jurídicas realizadas durante el lapso en que aquellas estuvieron vigentes, y que deben ser esclarecidas, como es el caso de la eventual inejecución de sentencias judiciales (artículo 8.1, literal “I” de la ley impugnada), la suspensión de normas aparentemente opuestas o que limiten la regulación cuestionada (Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la ley impugnada), o los criterios referidos a la reincorporación laboral (Centésimo Decimonovena Disposición Complementaria Final de la ley impugnada), por lo cual es necesario emitir un pronunciamiento de forma y fondo.
6. Estando a lo expuesto, este Tribunal analizará, en primer término, el alegato de inconstitucionalidad por la forma y, luego, el cuestionamiento sustantivo.

§2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA LEY 30879

7. El artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa puede ser de las siguientes maneras:
 - (i) Directa o indirecta;
 - (ii) Total, o parcial; y,
 - (iii) Por la forma o por el fondo.
8. Este Tribunal ha establecido que una norma puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos (Sentencia 0020-2005-PI/TC, y acumulados, fundamento 22):
 - a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y
 - c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 11

9. Para los demandantes, la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República es la que se estipula en el primer supuesto enunciado en el fundamento precedente, esto es, cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para la aprobación de la norma cuestionada.
10. Debe tenerse en cuenta que, si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que se puedan dejar de observar las pautas que emanan de la Constitución, así como del Reglamento del Congreso de la República –disposición que integra el “bloque de constitucionalidad” y hace las veces de “norma interpuesta” (cfr. Sentencia 0007-2002-AI/TC y Sentencia 0047-2004-AI/TC)–, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 0015-2012-PI/TC, fundamento 4).
11. En otras palabras, el procedimiento parlamentario, si bien cuenta con un considerable margen de acción, no puede contrariar las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, tal como lo ha expresado este Tribunal en el fundamento 4 de la Sentencia 0006-2018-PI/TC.
12. En el presente caso, los demandantes cuestionan que la Ley 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, no fue aprobada siguiendo el trámite parlamentario que resultaba exigible para garantizar el respeto de los principios y derechos reconocidos en la Constitución.
13. Los cuestionamientos de los demandantes se basan en que el análisis del proyecto de la ley cuestionada debió añadir un estudio por otras comisiones a causa de las consecuencias de la materia legislada. De igual forma, cuestionan la exoneración del trámite de publicación de los dictámenes en el portal del Congreso, así como su posterior debate y votación. Alegan que tales actuaciones han vulnerado, por consiguiente, los principios de publicidad e información de las actuaciones estatales, así como de interdicción de la arbitrariedad, lo que, a su vez, ha incidido negativamente en los derechos constitucionales de los ciudadanos.
14. Teniendo en cuenta lo expuesto, este Tribunal analizará, a continuación, el procedimiento legislativo seguido en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, a la luz de la Constitución y las disposiciones contenidas en su reglamento, a fin de dilucidar si efectivamente se incurrió en algún vicio de inconstitucionalidad por la forma. En el análisis, también se considerará la jurisprudencia de este Tribunal relacionada con la aprobación de las leyes de presupuesto.



2.1. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO

15. El artículo 105 de la Constitución prescribe que “ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”.
16. Asimismo, respecto al trámite parlamentario de aprobación de leyes, el artículo 73 del Reglamento del Congreso ha establecido las siguientes etapas en el procedimiento legislativo:
 - a) Iniciativa Legislativa;
 - b) Estudio en comisiones;
 - c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
 - d) Debate en el Pleno;
 - e) Aprobación por doble votación; y,
 - f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.
17. Además, los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso establecen los requisitos de las proposiciones de ley; el artículo 77 desarrolla el trámite del envío a comisiones y su estudio; el artículo 78 establece las reglas del debate y aprobación; el artículo 79 regula el trámite del envío de la autógrafa al presidente de la República; y el artículo 80 se refiere a la potestad de observar las leyes que corresponde a este último, a la promulgación, tanto por el jefe de Estado como por el presidente del Congreso en caso de la aprobación por insistencia de los congresistas, a la publicación y a la vigencia de la ley.
18. Ahora bien, el cumplimiento de este procedimiento es exigido también cuando se trata de la aprobación de las leyes de presupuesto. Sin embargo, estas deberán cumplir, además, los requisitos especiales para su aprobación establecidos en el artículo 81, literal “c”, del Reglamento del Congreso.
19. Y es que, al igual que otras leyes ordinarias, esta es un acto, *prima facie*, de decisión legislativa que otorga eficacia y valor jurídico a la política económica y financiera del Estado, aunque debido a su especial naturaleza e importancia cuenta con un trámite diferenciado (Sentencia 0012-2014-AI/TC, fundamento 5).
20. La particularidad de las leyes de presupuesto exige a este Tribunal observar también las disposiciones contenidas en los artículos 78 y 80 de la Constitución, las cuales



establecen reglas especiales para la aprobación de la Ley de Presupuesto de la República.

21. Ahora bien, como se ha reseñado *supra*, las leyes de presupuesto público gozan de una particularidad en nuestro ordenamiento jurídico, pues se trata de una norma rectora de la administración económica y financiera del Estado, que prevé, consigna, e incluye la totalidad de los ingresos y gastos debidamente equilibrados que se proyectan realizar durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución).
22. Su relevancia se trasluce, además, en el diseño de su procedimiento de debate en tanto que se exige la interacción de los poderes del Estado para su aprobación. En la elaboración de la Ley de Presupuesto, confluyen los principios constitucionales de separación y colaboración de poderes, especialmente, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a cada uno de los cuales la Constitución le ha asignado competencias específicas.
23. En todo caso, la participación del órgano de representación política en la aprobación de la Ley de Presupuesto se debe a que dicha ley establece cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 27).
24. Indicado lo anterior, este Tribunal debe destacar que el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley de Presupuesto está sujeto al siguiente trámite:
 - a) La remisión del proyecto de Ley de Presupuesto por el Poder Ejecutivo al Congreso, dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, y que debe estar efectivamente equilibrado, conforme lo dispone el artículo 78 de la Constitución.
 - b) La elaboración del dictamen de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República que, previo análisis en sesiones públicas, es presentado al Pleno para su debate en el plazo previsto en el artículo 81 de su reglamento. Se trata, pues, de una práctica parlamentaria que se repite cada año.
 - c) La sustentación por el ministro de Economía y Finanzas, ante el Pleno del Congreso, del pliego de ingresos, y por cada ministro, de los respectivos pliegos de egresos, así como por el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el presidente del Jurado Nacional de Elecciones, según el artículo 80 de la Constitución, y por los otros titulares de pliegos de forma prevista por otras disposiciones constitucionales y legales.
 - d) Para su aprobación, se requiere el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de congresistas presentes en la sesión del Pleno. El proyecto se encuentra exonerado del requisito de doble votación (artículo 78 del



Reglamento del Congreso). Asimismo, cabe recordar que, según precisan los artículos 77, 101.4 y 102.4 de la Constitución, resulta inadmisibles que el Pleno del Congreso delegue su aprobación a la Comisión Permanente.

- e) La remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Poder Ejecutivo debe hacerse, como máximo, hasta el 30 de noviembre para su publicación; en caso contrario, se publicará mediante decreto legislativo el proyecto de ley presentado por dicho poder del Estado y sin necesidad de ley autoritativa alguna, en virtud del artículo 80 de la Constitución.
25. En relación con esto último, si bien la regla general es que la Ley de Presupuesto sea aprobada por el Congreso de la República, como cualquier otra ley, la Constitución habilita que en una situación excepcional esta sea aprobada y promulgada bajo un régimen especial. Este se justifica en la necesidad de aprobar anualmente un presupuesto público que regule, de forma ordenada y transparente, el gasto estatal durante el ejercicio subsiguiente.
26. En suma, el breve recuento de las disposiciones constitucionales aplicables en esta materia evidencia el rol y el ámbito de competencia en la elaboración de la Ley del Presupuesto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al Poder Ejecutivo, en cuanto órgano encargado de la gestión de los intereses generales, le corresponde la iniciativa legislativa en materia presupuestal; mientras que, al Poder Legislativo, de conformidad con el principio representativo (artículo 43 de la Constitución) y el principio de soberanía popular, la aprobación de la Ley de Presupuesto (artículos 77, 102.1 y 102.4 de la Constitución), salvo el caso específico que contempla el artículo 80 de la Constitución.
27. Será a la luz de estos principios, derivados de la Constitución y del Reglamento del Congreso, que se resuelvan las impugnaciones planteadas por los ciudadanos demandantes.

2.2. SOBRE EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO EN LAS COMISIONES DEL CONGRESO EN EL CASO DE LA LEY 30879

28. En el presente caso, los demandantes cuestionan que, durante el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley 30879, el respectivo proyecto de ley no haya sido dictaminado por otras comisiones, además de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, atendiendo a su contenido.
29. En la Sentencia 0015-2012-AI/TC, este Tribunal ha establecido lo siguiente:

La Constitución no determina qué comisión debe llevar a cabo el dictamen, ni señala si debe ser solo una o varias las que lo lleven a cabo, por lo que basta con que la iniciativa legislativa aprobada haya sido dictaminada de modo favorable por al menos una comisión del Congreso. De hecho, esta clase de actividades se encuentran, en principio, dentro del libre margen de actuación



política que tiene dicha entidad del Estado, por lo que su inobservancia no genera un vicio cuya inconstitucionalidad debamos declarar en este proceso.

Cuestión distinta sería, por ejemplo, si no se remitiera la proposición legislativa a una Comisión con un mínimo nivel de especialización en la materia que se discute, o si, en todo caso, no confluyera alguna excepción que habilite el propio Reglamento del Congreso, el cual, según hemos dicho en nuestra jurisprudencia ostenta rango legal, así como la naturaleza de ley orgánica (STC 00047-2004-PI/TC). Estos casos, evidentemente, sí habilitarían a que este Tribunal emita un pronunciamiento estimatorio, declarando la inconstitucionalidad por la forma de las disposiciones impugnadas. No es esa, sin embargo, la situación que ahora se presenta (fundamento 10).

30. De lo expuesto, se desprende que la condición exigida a la comisión de estudio de los proyectos de ley es la especialización. Este criterio se reitera en el artículo 77 del Reglamento del Congreso, según el cual “el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización [...]”.
31. Este Tribunal ha señalado, además, que la determinación de la especialización de la comisión respectiva es un asunto que, en principio, es competencia del Congreso de la República, sin que ello presuponga que existe un nivel de discrecionalidad absoluto (Sentencia 0012-2018-PI/TC, y acumulados, fundamento 41).
32. Sin embargo, debe resaltarse que, como ya se ha advertido *supra*, el artículo 81, literal “c”, del Reglamento del Congreso dispone que, en el caso específico del trámite parlamentario de las leyes de presupuesto, el proyecto debe ser derivado a la Comisión de Presupuesto que debe analizarlo en sesiones públicas.
33. Evidentemente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso antes citado, únicamente resultaría viable declarar la inconstitucionalidad formal de una ley si la proposición legislativa no fuera remitida a una comisión con un mínimo nivel de especialización.
34. En el presente caso, se advierte que el Proyecto de Ley 3282/2019-PE fue derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, donde fue discutido y, posteriormente, dictaminado de modo favorable con el voto de la mayoría de sus miembros¹.
35. Cuando se remite la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, se cumple el marco

¹ Disponible en el sitio web del Congreso de la República:
http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Seguimiento_de_Proyectos_de_Ley/0328_2PL20190710.pdf. Consulta realizada el 8 de junio de 2020.



constitucional y legal señalado. En otras palabras, se cumple con aquello que resulta constitucionalmente necesario.

36. Ciertamente, además de cumplir con ese requisito, el Congreso de la República podría haber remitido el proyecto a otra comisión ordinaria adicional, por ejemplo, en aras de robustecer el estudio y la discusión parlamentarios de algunos aspectos del proyecto de ley. Sin embargo, esto último no resulta constitucionalmente necesario u obligatorio, a la luz de los parámetros de constitucionalidad identificados en el presente caso, pero también en atención a la particular naturaleza de Ley de Presupuesto, que contiene materias muy diversas, que podrían encontrarse relacionadas con el objeto de trabajo de varias otras comisiones. En conclusión, la supuesta omisión alegada los demandantes no implica, en estricto, una vulneración de la Constitución. Antes bien, se trata de una opción que, en el caso concreto, se encuentra de lo constitucionalmente permitido para el legislador democrático.
37. Por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

2.3. SOBRE LA EXONERACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LOS DICTÁMENES DE LA LEY 30879

38. A efectos de analizar la constitucionalidad de la exoneración del trámite de publicación de los dictámenes del proyecto de la Ley de Presupuesto del año 2019, corresponde tener en cuenta que el artículo 78 del Reglamento del Congreso prescribe lo siguiente:

No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

39. Queda claro, entonces, que la Junta de Portavoces puede aprobar exoneraciones de las etapas del procedimiento de aprobación de una ley, según lo mencionado previamente, siempre que ello se realice de conformidad con el bloque de constitucionalidad. Precisamente, en el Reglamento del Congreso, se ha establecido expresamente que un requisito indispensable para dicha exoneración es el cumplimiento del número de votos, de acuerdo con lo establecido en su artículo 78.
40. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello ciertamente no implica que se pueda usar dicha posibilidad de modo arbitrario (Sentencia 0012-2018-PI/TC, y acumulados, fundamento 34).
41. Al respecto, uno de los límites impuestos a esta potestad discrecional es precisamente la exigencia de deliberación de proyectos de ley trascendentales para el Estado y la ciudadanía como sería el caso, por ejemplo, de las reformas



constitucionales, las leyes orgánicas, o como, en el presente caso, el proyecto de ley de presupuesto. Como ha indicado este Tribunal en diversas oportunidades, la ausencia de debate, así como el uso de exoneraciones excesivas e indebidas, hace que la legislación emitida de ese modo incurra en “déficits deliberativos”, los cuáles acarrearán la inconstitucionalidad de la regulación (Sentencias 0006-2018-PI/TC y 00012-2018-PI/TC, y acumulados).

42. Efectivamente, los mecanismos de exoneración no deberían emplearse, en línea de principio, para los casos en los que se advierta la necesidad de un importante nivel de especialización, en aquellos que revistan elevada complejidad, o cuando se pretenda regular materias de gran trascendencia o repercusión, en la medida que estos asuntos requieren, por su naturaleza, un mayor grado de publicidad y deliberación. Este Tribunal también advierte que existen contextos de emergencia y escenarios políticos en los que una excesiva extensión del debate podría generar inconvenientes, por ejemplo, en aquellos supuestos en los que se requiera de un accionar inmediato por parte del Congreso de la República, lo cual desde luego podría ameritar el empleo de las exoneraciones reguladas (Sentencia 00012-2018-PI/TC, y acumulados, fundamento 35).
43. Valga precisar que, en el presente caso, la exoneración aprobada por la Junta de Portavoces no incidió en la deliberación del proyecto de la Ley de Presupuesto del año 2019, sino en el plazo de publicación del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. El dictamen en mayoría del Proyecto de Ley 3282/2018-PE fue aprobado el 27 de noviembre de 2018². También corresponde advertir que se presentó, además, un dictamen en minoría el 28 de noviembre del mismo año.
44. Se advierte, además, que, de seguirse el trámite de publicación del dictamen en el portal del Congreso por un mínimo de siete días, se hubiera tornado imposible que el legislativo sometiera a votación el referido proyecto de ley antes de que expire el plazo máximo para remitir la autógrafa que establece expresamente el artículo 80 de la Constitución.
45. Efectivamente, de cumplirse el plazo de publicación de los dictámenes, habría resultado materialmente imposible que el Congreso de la República aprobara la Ley de Presupuesto para el año 2019 hasta el 30 de noviembre, como impone el ya glosado artículo 80 de la Constitución; de ahí que resulte razonable admitir, excepcionalmente, la exoneración de publicación del dictamen.
46. Advertido lo anterior, este Tribunal no puede dejar de advertir que contingencias como las ocurridas en el presente caso deben evitarse; puesto que, en principio, el

² Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Seguimiento_de_Proyectos_de_Ley/03282PL20190710.pdf. Consulta realizada el 8 de junio de 2020.



procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley de Presupuesto cuenta con un plazo de hasta tres meses, el cual resulta razonable para llevar a cabo una deliberación amplia y transparente. En este orden de ideas, necesario indicar que si el Congreso sigue incumpliendo con publicar debida y anticipadamente los referidos dictámenes, estará incurriendo en una *situación de hecho inconstitucional* (cfr. Sentencia 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (acumulados)); en este sentido, de verificarse dicho tipo de infracción, será declarada como tal por el Tribunal Constitucional.

47. En el sentido indicado, si bien con base en la Constitución y el Reglamento del Congreso se desprende que, en principio, los congresistas de la República cuentan con un amplio margen de acción en lo relativo al ejercicio de la mayor parte de sus atribuciones constitucionales, conforme a los principios de soberanía popular y representativo; sin embargo, también es cierto que dicho margen de deferencia tiene límites, los cuales emanan de la regulación constitucional y exigen, por parte del legislador democrático, que ejerza sus funciones observando siempre lealtad a la Constitución y a la Nación peruana que representa.
48. Siendo ello así, y sin perjuicio de lo expuesto *supra*, este Tribunal declara infundado este extremo de la demanda.

2.4. EL DEBATE Y LA APROBACIÓN DE LA LEY 30879

49. El artículo 81, literal “c”, del Reglamento del Congreso prescribe lo siguiente:

c) Ley de Presupuesto; dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

La exposición, que no excederá de 60 minutos debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento. Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno.

Concluido el debate a que se refiere el párrafo tercero precedente, los referidos proyectos son publicados en el Diario Oficial El Peruano y derivados a la Comisión de Presupuesto, la cual los analiza en sesiones públicas.

El Presidente de la Comisión de Presupuesto sustentará el dictamen de la misma. Dicho dictamen debe necesariamente precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector.

El debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre y debe ser aprobada con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo, de lo contrario entrará en vigencia el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien lo promulgará mediante decreto legislativo.



En la sesión del Pleno destinada a debatir y sustentar el Presupuesto, se seguirá el procedimiento siguiente:

- El Presidente dará la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros quien manifestará sus puntos de vista respecto del dictamen de la Comisión de Presupuesto;

- Intervendrá luego el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos; y

- Harán uso de la palabra cada uno de los Ministros para que sustenten los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año en curso. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo sustentan los pliegos correspondientes a cada institución. Las intervenciones no excederán de treinta minutos por orador.

-Concluida la sustentación, intervendrán los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo.

Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto.

Luego de dicha intervención, se procede a votar el proyecto.

50. El debate en el Pleno del Congreso se llevó a cabo el 28, 29 y 30 de noviembre de 2018. Efectivamente, según consta en las actas de seguimiento y el diario de debates del Congreso, se debatió el proyecto de Ley 3282/2018-PE:

a) En la sesión que el Pleno celebró el 28 de noviembre de 2018, se sustentaron los dictámenes en mayoría y minoría; el Presidente del Consejo de Ministros expresó sus puntos de vista sobre los dictámenes sustentados, el Ministro de Economía y Finanzas sustentó el pliego de ingresos y cada uno de los Ministros sustentó los pliegos de egresos de su sector. En esa misma sesión, el Presidente del Poder Judicial y los titulares de los pliegos presupuestales de los organismos constitucionales autónomos también sustentaron los pliegos de egresos de sus respectivos sectores³.

b) En la sesión que el Pleno celebró el 29 de noviembre de 2018, se inició el debate del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. En esta sesión intervinieron los voceros de los grupos parlamentarios, un representante de los no agrupados y los congresistas que solicitaron el uso de la palabra⁴.

³ Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052583540058CD3D/\\$FILE/PLO-2018-16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052583540058CD3D/$FILE/PLO-2018-16.pdf). Consulta realizada el 9 de junio 2020.

⁴ Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525>



c) Finalmente, el 30 de noviembre de 2018 concluyó el debate que se inició el día anterior y, a su vez, en dicha sesión el Presidente del Consejo de Ministros, en representación del Poder Ejecutivo expresó su conformidad con el texto sustitutorio del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. Asimismo, se llevó a cabo la votación, que tuvo como resultado 76 votos a favor, 15 en contra y 4 abstenciones⁵.

51. De lo expuesto, entonces, se desprende que el trámite parlamentario integrado por el debate, la votación y la aprobación del proyecto de Ley 3282/2018-PE cumplió las exigencias prescritas en la Constitución y el Reglamento del Congreso en lo que respecta a la aprobación de las leyes de presupuesto.
52. Efectivamente, el trámite descrito evidencia que se han cumplido los artículos 80 de la Constitución y 81, literal “c”, del Reglamento del Congreso; pues la Ley de Presupuesto fue oportunamente sustentada y, luego, aprobada con los votos de más de la mitad de los congresistas presentes en la sesión del Pleno antes del vencimiento del plazo constitucional. Cabe anotar que dicho proyecto se encuentra exonerado del requisito de doble votación por el artículo 78 del Reglamento del Congreso.
53. En virtud de ello, corresponde desestimar también este extremo de la demanda.

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DE LA LEY 30879

3.1. LA NATURALEZA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTO EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO

54. El Derecho Constitucional presupuestario está integrado por todos aquellos principios que rigen normativamente la actuación de los poderes del Estado, a quienes el constituyente ha encomendado el ejercicio de determinadas competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto anual que incluye los recursos públicos, indispensable para la administración económica y financiera estatal.
55. Los alcances de tales principios constitucionales que informan dicha actuación respecto a las materias indicadas *supra* deben ser comprendidos en el conjunto de principios, reglas y valores que integran la denominada “Constitución económica”, propia de un Estado social y democrático de derecho (artículos 3 y 43 de la

[8355005E3B20/\\$FILE/PLO-2018-16A.pdf](http://8355005E3B20/$FILE/PLO-2018-16A.pdf). Consulta realizada el 9 de junio 2020.

⁵ Disponible en el sitio web del Congreso de la República:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052583560001161D/\\$FILE/PLO-2018-16B.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052583560001161D/$FILE/PLO-2018-16B.pdf). Consulta realizada el 9 de junio de 2020.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución), cuya existencia se justifica principalmente por la búsqueda de la realización del principio-derecho de dignidad humana (artículo 1 de la norma fundamental), fin supremo de la sociedad y del Estado.

56. Este Tribunal Constitucional ha analizado en varias ocasiones la naturaleza, el contenido y el alcance de las leyes de presupuesto. Asimismo, ha fijado criterios para evaluar su constitucionalidad en abstracto.
57. De esta manera, el pronunciamiento de este Tribunal sobre las pretensiones planteadas por los ciudadanos recurrentes, en lo que respecta a los presuntos vicios de inconstitucionalidad por el fondo alegados en la demanda, exige retomar los aspectos nucleares de dicho desarrollo jurisprudencial en el ámbito de la Constitución presupuestaria.
58. Así, corresponde comenzar el análisis previamente aludido considerando que, en la Sentencia 0047-2004-AI/TC, este Tribunal destacó que con la denominación “ley” se puede identificar un conjunto heterogéneo de normas con idéntico rango, pero con procedimientos de aprobación diferenciados como el caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Al respecto, se debe distinguir entre:
 - a) La ley de reforma constitucional, mediante la cual se aprueban reformas a la Carta Magna, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución (Sentencia 0050-2004-AI/TC y otros).
 - b) En segundo término, encontramos la ley orgánica, regulada en el artículo 106 de la Constitución, mediante la cual se disciplina la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las otras materias cuya regulación está sujeta a una reserva de esta fuente formal del derecho (Sentencia 0022-2004-AI/TC, fundamento 20).
 - c) En tercer orden se encuentra la Ley de la Cuenta General de la República, que contiene el pronunciamiento que el Congreso realiza sobre dicho documento (artículo 81 de la Constitución).
 - d) En cuarto lugar, está la Ley del Presupuesto de la República (artículos 78, 79 y 80 de la Constitución); y,
 - e) Por último, la ley ordinaria (artículos 102.1, 105, 107, 108 y 109 de la Constitución), con independencia de la denominación que se le dé (Ley 26889, Marco para la producción y sistematización legislativa) (fundamento 16).
59. Se advierte, entonces, que la Ley del Presupuesto de la República es una ley ordinaria que, en el ámbito del Derecho Constitucional presupuestario, constituye una ley de naturaleza especial. En efecto, dicha ley debe cumplir determinados contenidos y procedimientos por tratarse de la norma legal rectora de la administración económica y financiera del Estado, que prevé, consigna o incluye la totalidad de los ingresos y gastos, debidamente equilibrados, que tiene proyectado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizar el Estado durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución).

60. De esta manera, por mandato constitucional, las etapas de elaboración y aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público están supeditadas al cumplimiento de ciertos requisitos de forma, ya desarrollados *supra*, pero también a la observancia de límites materiales y temporales, que deben ser observados por el Congreso de la República al aprobar dicha ley.

61. Cabe precisar que, en la Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 9, el Tribunal indicó que los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestaria son los siguientes:

- Principio de legalidad

Previsto en el artículo 78° de la Constitución, [...] establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que solo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

- Principio de competencia

Previsto en los artículos 78, 79, 80, 160 y 162 de la Constitución [...], (este principio) delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.

- Principio de justicia presupuestaria

Contemplado en los artículos 16 y 77 de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.

- Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.



- Principio de unidad

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.

- Principio de exactitud

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.

- Principio de anticipación

Previsto en los artículos 78 y 80 de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.

- Principio de anualidad

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre [...]. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.

- Principio de programación

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.

- Principio de estructuración

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, [...] establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).

- Principio de no afectación

Previsto en el artículo 79 de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados



para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.

Por excepción, dicho principio puede ser inaplicable cuando exista una solicitud del Poder Ejecutivo, a fin de que el Congreso apruebe un tributo con un fin predeterminado.

62. Por consiguiente, para resolver la presente controversia respecto a los vicios de inconstitucionalidad por el fondo alegados en la presente demanda, este Tribunal destacará a continuación, como parte del parámetro de control de la ley impugnada, dos características esenciales de la Ley del Presupuesto de la República: las materias presupuestarias (contenido) y su anualidad (carácter temporal).

3.1.1. EL CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

63. La Ley de Presupuesto del Sector Público cumple una función constitucional específica: consignar o incluir ingresos y gastos debidamente balanceados para la ejecución de un ejercicio presupuestal concreto. Por ello, todo lo relacionado con la previsión de los ingresos del Estado y la habilitación de los gastos para la ejecución en un ejercicio presupuestal se debe encontrar en un solo y único texto normativo, con carácter anual, que expresamente delimite y guíe la política económico-financiera del Estado.
64. Este Tribunal ha establecido que las características de la Ley de Presupuesto son las siguientes:
- a. Es un acto de previsión y ordenamiento destinado a regular la función económica y financiera del Estado;
 - b. Es un acto de autorización de ejecución del gasto público, concedida por el Congreso mediante ley expresa y especial;
 - c. Tiene un plazo determinado y de expiración o caducidad para la autorización de ejecución del gasto público —que es un año, según se explica *infra*—;
 - d. Reconoce la existencia esencial de ejecución del gasto público, bajo responsabilidad funcional, presentándose para tal efecto medidas de control para el correcto uso de la autorización concedida; y,
 - e. Hace concordar la programación y ejecución con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 10).
65. Así, pues, desde la perspectiva de los principios de separación y colaboración de poderes, la Ley de Presupuesto despliega, cuando menos, dos importantes funciones: una de previsión y otra de autorización. Respecto a lo primero, la Ley de Presupuesto enumera los ingresos fiscales del Estado y se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del periodo fiscal. En relación con lo segundo, la Ley de Presupuesto fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-financiera, de acuerdo con factores cualitativo



(especificidad y finalidad de la materia presupuestal), cuantitativo (monto máximo a gastar) y de carácter temporal (anualidad).

3.1.1.1. EL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE NECESARIO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

66. La Constitución regula el contenido normativo de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Su artículo 77, en la parte pertinente, señala que “la estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización”. Asimismo, y de acuerdo con el artículo 78 de la Constitución, la ley presupuestaria no puede ser aprobada “sin partida destinada al servicio de la deuda pública”.
67. Sobre ello, en la Sentencia 0003-2013-PI/TC y acumulados, coincidente con lo desarrollado *supra* en lo que respecta a los principios constitucionales presupuestarios, el Tribunal indicó que en su jurisprudencia había precisado que la Ley del Presupuesto del Sector Público debe ser balanceada (principio de equilibrio presupuestario o financiero). Esto significa que los recursos a asignar estarán equilibrados con la previsible evolución de los ingresos (fundamento 21). A su vez, según refiere el Tribunal, en la aludida sentencia, la Ley de Presupuesto del Sector Público debe contener todos los ingresos y gastos del sector público, de modo que los presupuestos de las entidades que comprenden la Administración Pública estén sujetos a dicha ley (principio de unidad); y, por el principio de especialidad, según el cual en esta solo hay cabida para disposiciones de orden o contenido presupuestal (fundamento 21).
68. La Constitución modula también el contenido material de la Ley del Presupuesto de la República cuando establece que corresponde a esta priorizar la educación (artículo 16); tener dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas (artículo 77); asignar equitativamente los recursos (artículo 77); adoptar un criterio descentralista (artículo 188); prever el canon (artículo 77); respetar el equilibrio presupuestal (artículo 78); contener una partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78); e incluir los recursos para atender el pago de los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (artículo 172).
69. De este modo, el contenido de la Ley de Presupuesto está compuesto tanto por normas estrictamente presupuestarias como por aquellas directamente vinculadas a la materia presupuestaria. Las primeras están referidas a la previsión de los ingresos, la habilitación de los gastos o la aclaración de los estados económico-financieros que incidan directamente en el presupuesto público; mientras que las segundas, a la materialización de la política económica-financiera en general y a la ejecución del presupuesto público en especial, en la medida en que repercutan directamente en el presupuesto público.



70. Resulta entonces constitucionalmente necesario que la ley presupuestaria regule esa materia específica, excluyendo cualquier otro contenido. Expresado a la inversa, la ley presupuestal no es competente para regular temas ajenos a la materia presupuestal o directamente vinculada a ella.
71. En ese sentido, corresponde precisar que, como parte del desarrollo legislativo de dichos principios constitucionales presupuestarios, el artículo 14 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dispone que el contenido de la Ley de Presupuesto del Sector Público comprende lo siguiente:
- a) Los gastos que, como máximo, pueden contraer las Entidades durante el año fiscal, en función a los créditos presupuestarios aprobados y los ingresos que financian dichas obligaciones. Se desagregan conforme a los clasificadores de gastos correspondientes.
 - b) Los ingresos, cualquiera que sea el periodo en el que se generen, financian los gastos. Los ingresos pueden ser de naturaleza tributaria, no tributaria o por operaciones de créditos y sirven para financiar los gastos del Presupuesto. Se desagregan conforme a los clasificadores de ingresos correspondientes.
 - c) Las metas de resultados a alcanzar y las metas de productos a lograrse con los créditos presupuestarios que el respectivo presupuesto les aprueba.
72. Siendo ello así, y a *contrario sensu*, este Tribunal considera que existen también materias constitucionalmente vedadas a la Ley de Presupuesto del Sector Público, en aplicación del principio de unidad de la materia que le es ínsita, como se indicará a continuación.

3.1.1.2. EL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE VEDADO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

73. La Constitución, a la vez que señala el contenido constitucionalmente necesario de la Ley de Presupuesto, especifica lo que resulta constitucionalmente imposible. Es decir, aquello que no puede ser regulado a través de esta, pero también aquellas operaciones financieras que dicha ley no puede autorizar.
74. En relación con lo primero, esto es, a lo que la ley de presupuesto no puede regular, el artículo 74 de la Constitución prohíbe que las leyes de presupuesto puedan “contener normas sobre materia tributaria”. Además, y como antes se ha explicitado, la ley presupuestaria no debe regular materias ajenas a las estrictamente presupuestales. Detrás de esta exigencia, subyace el principio de especialidad al que está sujeta la Ley del Presupuesto. Al respecto, el Tribunal considera que se afecta el principio de especialidad; y, por tanto, se incurre en un supuesto de inconstitucionalidad por anidar vicios de competencia, cuando alguna disposición de la Ley de Presupuesto regula cuestiones que son ajenas a la materia presupuestaria, concretamente, extrañas al contenido normativo descrito *supra*. Por ello, de presentarse este supuesto, deberá declararse su inconstitucionalidad.



75. Asimismo, en virtud de lo previamente indicado, este Tribunal advierte que resulta constitucionalmente válido considerar que de la propia naturaleza especial de la ley se desprende la exigencia de lo que en otros ordenamientos jurídico-constitucionales⁶ se ha denominado como “el principio de unidad de la materia”. Según este, las normas establecidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público se deben conectar entre sí y de forma sistemática en relación con la ley en su conjunto, respetándose en todos los casos los criterios de temporalidad, temática y finalidades presupuestales.
76. Con respecto a las operaciones que la ley de presupuesto no puede autorizar, el artículo 78 prescribe que no se pueden cubrir con empréstitos los gastos de carácter permanente. Asimismo, la normativa de desarrollo ha establecido que no se pueden comprometer ni devengar gastos por cuantía superior al monto de los créditos presupuestarios autorizados (artículo 34.3 del Decreto Legislativo 1440). Con el propósito de garantizar que no exista desbalance en el presupuesto, según el principio de equilibrio presupuestario, también está “prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente” (artículo 2.1 del título I, “Disposiciones generales”, del Decreto Legislativo 1440).

3.1.2. LA TEMPORALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTO

77. El artículo 77 de la Constitución, en la parte pertinente, señala de manera expresa que el presupuesto es aprobado anualmente por el Congreso de la República. De esta disposición, se deriva que la Ley de Presupuesto tiene una vigencia temporal de un año calendario, la cual coincide con el ejercicio del año presupuestal respectivo y se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Rige, pues, el principio de anualidad.
78. Sobre dicho principio, este Tribunal ha declarado lo siguiente:

La ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre [...]. La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada [...]. Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo (Sentencia 0004-2004-CC/TC, numeral 8, del fundamento 9).

79. Por lo anterior, al tener vigencia solo durante el ejercicio presupuestal del año fiscal respectivo (entre el 1 de enero y el 31 de diciembre), la Ley del Presupuesto cesa en su vigencia al concluir dicho ejercicio presupuestal. En la misma línea, el artículo 2.11 del título “Disposiciones generales” del Decreto Legislativo 1440, Decreto

⁶ Corte Constitucional de Colombia, C-438-2019, de 25 de setiembre de 2019, punto 5.2.



Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, ha establecido el principio de anualidad presupuestaria en los siguientes términos:

[...] el Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario el cual, para efectos del Decreto Legislativo, se denomina Año Fiscal, periodo durante el cual se afectan los ingresos que se recaudan y/o perciben dentro del año fiscal, cualquiera sea la fecha en los que se haya generado, y se realizan las gestiones orientadas a la ejecución del gasto con cargo a los respectivos créditos presupuestarios.

80. Dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que contenga cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el periodo anual respectivo o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Constitución. Asimismo, es inconstitucional que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria o a materias directamente vinculadas a esta como se señaló *supra*.
81. En atención a lo previamente indicado, este Tribunal deberá determinar si la prohibición contenida en el literal “I” del artículo 8.1 respeta las exigencias del principio de especialidad y temporalidad.

3.2. SOBRE EL INGRESO DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO POR MANDATO JUDICIAL

82. El artículo 2.15 de la Constitución establece el derecho de toda persona a trabajar libremente, con sujeción a ley; el artículo 22 prescribe que el trabajo es un deber y un derecho; el artículo 23 reconoce que el trabajo es objeto de atención prioritaria del Estado; el artículo 24 define que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual; y el artículo 27 dispone que la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.
83. Como se puede observar, las diversas dimensiones del derecho al trabajo gozan de explícita protección por la Constitución; de ahí que este Tribunal tenga resuelto que el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al trabajo consista en lo siguiente: i) el derecho de acceder a un puesto de trabajo y ii) el derecho a no ser despedido sino por causa justa.
84. En ese sentido, en la Sentencia 1124-2001-AA/TC, este Tribunal dispuso que el primer supuesto está relacionado con un deber del Estado de adoptar una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo. La satisfacción de este principio implica un desarrollo progresivo de acuerdo con las posibilidades del Estado. El segundo supuesto está vinculado a un mandato al legislador para establecer una protección adecuada frente al despido arbitrario (artículo 27 de la Constitución).



85. A través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido en diversas oportunidades la legitimidad de la reposición laboral por mandatos judiciales en determinadas condiciones, a las que se hará referencia más adelante.
86. En la Sentencia 0976-2001-AA/TC, el Tribunal dispuso que el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad, dentro de lo constitucionalmente permitido, para regular la protección del derecho al trabajo.
87. Esta situación ameritó la necesidad de definir en qué supuestos se habilitaba la vía de amparo para la protección del derecho al trabajo y, en específico, lo que se debía entender por “vía igualmente satisfactoria”, la cual se desarrolló con carácter de precedente por este Tribunal en la Sentencia 2383-2013-PA/TC.
88. Además de ello, y atendiendo a la existencia de interpretaciones judiciales dispares sobre la consecuencia del despido, este Tribunal emitió la Sentencia 5057-2013-PA/TC, donde fijó con carácter de precedente el siguiente criterio interpretativo:

[...] el ingreso de nuevo personal o la reincorporación por mandato judicial, con una relación laboral de naturaleza indeterminada, en una entidad del Estado, para ocupar una plaza comprendida dentro del PAP o CAP o del instrumento interno de gestión que haga sus veces, podrá efectuarse siempre que previamente la persona haya ganado un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada (fundamento 15).

89. De lo expuesto, se deduce que, en los casos en los que el demandante haya ingresado por concurso público a tiempo indeterminado en una plaza previamente presupuestada y acredite el despido arbitrario, resulta válido ordenar la reposición.
90. Aún más, en la Sentencia 6681-2013-AA/TC, se dispuso, además de los criterios mencionados en el precedente 5057-2013-PA/TC, que el caso debe referirse a la desnaturalización de un contrato (que puede tratarse de uno temporal o de naturaleza civil), a través del cual supuestamente se encubrió una relación laboral de carácter permanente.
91. Además, se precisó que la reposición con las condiciones establecidas en el precedente Huatuco solo resultaba exigible en aquellos casos en los que el servidor perteneciera a la carrera administrativa. En el fundamento 13 de la aludida Sentencia 6681-2013-AA/TC, se precisó que

[resulta] conveniente explicitar cuáles son los elementos o presupuestos fácticos que, conforme a lo establecido en el precedente Huatuco, permiten la aplicación de la regla jurisprudencial allí contenida:

- (a) El caso debe referirse a la desnaturalización de un contrato, que puede tratarse de uno temporal (a.1) o de naturaleza civil (a.2), a través del cual supuestamente se encubrió una relación laboral de carácter permanente.



(b) Debe pedirse la reposición en una plaza que forma parte de la carrera administrativa (b.1), que, por ende, a aquella a la cual corresponde acceder a través de un concurso público de méritos (b.2), y que además se encuentre vacante (b.3) y presupuestada (b.4).

92. Entonces, es evidente que puede resultar legítimo, en las condiciones previamente indicadas, que los jueces ordenen a través de sentencias o autos la reposición de trabajadores que hubieran sido despedidos.
93. De lo señalado, se deriva que el derecho a la tutela procesal efectiva rige también en este ámbito debiendo garantizarse el cumplimiento de las sentencias que se emitan, así como de las medidas cautelares dictadas en conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 15 del Código Procesal Constitucional.
94. El otorgamiento de medidas cautelares en los procesos de amparo exige el cumplimiento de ciertas condiciones. Al respecto, este Tribunal tiene resuelto lo siguiente:

Tal como se aprecia, los aludidos párrafos establecen, entre otras previsiones, las características esenciales de toda medida cautelar, como son el *fumus boni iuris* (apariencia del derecho), el *periculum in mora* (peligro en la demora), así como la adecuación (uso de medida adecuada a los fines perseguidos). Asimismo, se exige que a) una vez presentada la solicitud de medida cautelar, ésta será resuelta sin conocimiento de la parte demandada; b) de apelarse la decisión adoptada en primera instancia, ésta sólo será concedida sin que se suspendan sus efectos, y c) en el momento de concederse la medida cautelar, el juzgador deberá tener en consideración que ésta es irreversible (Sentencia 0023-2005-AI/TC, fundamento 24).

95. La medida cautelar emitida no se puede concebir como una decisión aislada del proceso principal de cuyo resultado dependerán las consecuencias de su extinción, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Código Procesal Constitucional.
96. La tutela de los derechos laborales se debe garantizar también en los procesos que se ventilen en la vía ordinaria, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 54 y 55 de Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (en adelante, NLPT). Los jueces laborales pueden ordenar mediante medidas cautelares que busquen asegurar la pretensión principal, como la reposición previsional, en función de la verosimilitud del derecho invocado, del peligro en la demora y de la razonabilidad.
97. La norma incluye, además, supuestos especiales de procedencia en atención a la vulnerabilidad de los demandantes. Así, para la NLPT, estos son los siguientes: a) haber sido, al momento del despido, dirigente sindical, menor de edad, madre gestante o persona con discapacidad; y b) estar gestionando la conformación de una organización sindical. El artículo 56 también incluye la posibilidad de otorgar asignación provisional en los procesos donde se pretende la reposición.



98. En todo caso, este Tribunal reitera que los jueces que analicen controversias relacionadas con la reposición laboral deberán resolverlas aplicando las reglas del precedente y la jurisprudencia de este Tribunal, a las que se hicieron referencia.
99. Todo lo reseñado *supra*, ciertamente, permitirá abordar la cuestión planteada en la presente controversia, siempre y cuando la exigencia, prescrita en el artículo 8.1, literal “I”, de obtener una resolución judicial que tenga la autoridad de cosa juzgada resulta acorde con la Constitución.

3.3 SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL LITERAL “L” DEL ARTÍCULO 8.1 DE LA LEY 30870

100. El artículo 8.1, literal “I”, de la Ley 30879 dispone lo siguiente:

8.1. Prohíbese el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes:
[...]
1) El ingreso de personal por mandato de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada.

101. Para los demandantes, la disposición precedente afecta el debido proceso, a la tutela jurisdiccional y al principio de igualdad, establecidos en los artículos 139.3 y 2.2 de la Constitución. Corresponde, entonces, analizar si la disposición invocada resulta contraria o no a la Constitución.

3.3.1 SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y A LA TUTELA JURISDICCIONAL

102. La Constitución establece, en el artículo 139, inciso 3, que entre los principios inherentes a la función jurisdiccional se incluye lo siguiente:

La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.
Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

103. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha precisado, en el fundamento 42 de la Sentencia 0023-2005-AI/TC, sobre el debido proceso y la tutela jurisdiccional, lo siguiente:

Mediante ambos derechos se persigue garantizar que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos, la solución de un conflicto jurídico o la aclaración de una incertidumbre jurídica sea atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Asimismo, estos derechos poseen un contenido complejo (pues se



encuentran conformados por un conglomerado de mecanismos que no son fácilmente identificables) que no se limita a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 139, el segundo párrafo del artículo 103, u otras disposiciones de la Constitución, sino también a aquellos derechos que resulten esenciales para que el proceso pueda cumplir con su finalidad y que se deriven del principio-derecho de dignidad de la persona humana (artículo 3 de la Constitución).

104. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha precisado que los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimientos administrativo y legislativo, arbitraje, y resoluciones entre particulares).
105. Efectivamente, lo garantizado en el artículo 139.3 tiene estrecha relación de interdependencia con otros derechos fundamentales. Un ejemplo claro es el derecho de acceso a la justicia, sin el cual no podría beneficiarse de las garantías contenidas en la disposición constitucional citada *supra*.
106. El acceso a la justicia es un derecho que vincula a todos los poderes públicos y tiene una especial trascendencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, es decir, el juez en un Estado constitucional tiene el deber de actuar con la debida diligencia en cada controversia sometida a su conocimiento; puesto que el ejercicio de su actividad jurisdiccional a través del proceso permite resolver las controversias jurídicas de manera pacífica (Sentencia 0022-2015-AI/TC, fundamento 51).
107. En relación con el derecho de acceso a la justicia, este Tribunal ha establecido que comprende “[...] el derecho de cualquier persona de promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya o disuada irrazonablemente [...]” (Sentencia 0015-2001-AI/TC, y acumulados, fundamento 9).
108. De lo reseñado *supra*, se advierte, entonces, que la disposición cuestionada no imposibilita las demandas de reincorporación laboral. No obstante, sí existe una particular incidencia negativa respecto a la ejecución de estos mandatos, en tanto que se exige que la resolución judicial tenga calidad de cosa juzgada.
109. Los jueces tienen el deber de ejecutar las resoluciones judiciales. Esto guarda estrecha relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución.
110. Cuando este Tribunal analizó invocaciones al derecho a la ejecución de resoluciones judiciales, se refirió de forma expresa a resoluciones en calidad de cosa juzgada. Así, en la Sentencia 1797-2010-PA/TC, afirma lo siguiente:



Después de haberse obtenido un pronunciamiento judicial definitivo, válido y razonable, el derecho analizado garantiza que las sentencias y resoluciones judiciales se ejecuten en sus propios términos, ya que, de suceder lo contrario, los derechos o intereses de las personas allí reconocidos o declarados no serían efectivos sin la obligación correlativa de la parte vencida de cumplir efectivamente con lo ordenado mediante las sentencias judiciales.

La satisfacción de este derecho tiene por finalidad que las sentencias y resoluciones judiciales no se conviertan en simples declaraciones de intención sin efectividad alguna. Ello obedece a que el ideal de justicia material, consustancial al Estado Democrático y Social de Derecho, que emerge de los principios, valores y derechos constitucionales, requiere una concreción, no sólo con el pronunciamiento judicial que declara o constituye el derecho o impone la condena, sino mediante su efectivización o realización material, que se logra mediante el cumplimiento de la sentencia en sus propios términos (Sentencia 01797- 2010-PA/TC, fundamentos 9 y 10).

111. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en reiteradas oportunidades, la relevancia y el impacto de la ejecución de resoluciones judiciales en la tutela de los derechos humanos.
112. En el caso de Mejía Idrovo contra Ecuador (sentencia del 5 de julio de 2011), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que una de las dimensiones de la tutela judicial efectiva en la ejecución de fallos internos consiste en

garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución (párr. 106).
113. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en los casos Wong Ho Wing vs. Perú (párr. 196), y Villagrán Morales y otros vs. Guatemala (párr. 237), que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar los medios para ejecutar las decisiones emitidas por las autoridades competentes, de manera que se proteja efectivamente los derechos declarados o reconocidos a efectos de otorgar certeza sobre el derecho o la controversia discutida en el caso concreto.
114. Además, ha precisado que “[...] la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial y estado de derecho, lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado” (caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 8 de octubre de 2015, párr. 244).



115. En el caso *Muelle Flores vs. Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “[...] el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral” (sentencia de fondo, reparaciones y costas del 6 de marzo de 2019, párr. 127).
116. Ahora, si bien el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales tiene relación con una etapa procesal posterior al juzgamiento o análisis de la controversia, no implica que este derecho sea eficaz solo en esta dimensión. Por ello, para este Tribunal, la interpretación del deber de ejecución de una resolución judicial abarca otros mandatos judiciales.
117. Un razonamiento contrario implicaría vaciar de contenido el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales y restarle eficacia a los mandatos judiciales, como las medidas cautelares del Código Procesal Constitucional y de la Nueva Ley Procesal del Trabajo referidas a la reposición provisional; así como la actuación inmediata de sentencias estimatorias, tal como ocurre en el caso del proceso de amparo (Sentencia 0607-2009-AA/TC) y siempre en el marco de lo establecido en el precedente 5057-2013-PA/TC y la Sentencia 6681-2013-AA/TC, mencionados supra.
118. De este modo, cuando la disposición cuestionada limita la reincorporación o reubicación laboral dictada judicialmente (que es el único sentido en el que puede entenderse la disposición, cuando señala que únicamente se admita el “ingreso de personal” con base “sentencias judiciales”) a la necesidad de contar con una sentencia en calidad de cosa juzgada, desconoce el efecto de las medidas cautelares y las sentencias de amparo en el ordenamiento jurídico, vaciando en esos casos de contenido el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.
119. Al respecto, es claro que la tutela jurisdiccional no es efectiva, no puede ser propiamente considerada como tutela. En este sentido, el derecho al cumplimiento efectivo y, en sus propios términos, de aquello que ha sido decidido en un proceso judicial forma parte inescindible del derecho a la tutela jurisdiccional a la que se refiere el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución (Sentencia 4119-2005-AA/TC, fundamento 64).
120. En consecuencia, sobre la base de todo lo indicado, corresponde declarar inconstitucional el literal “1” del artículo 8.1 de la Ley 30879 por cuanto el contenido de la disposición, en los términos en los que se había establecido en la ley, resulta lesivo del derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales.
121. Sin perjuicio de lo resuelto, corresponde advertir asimismo que la manera en que viene formulada dicha disposición admite una interpretación según la cual el periodo previsto para la vigencia de la ley impugnada podría exceder un año. Sin



embargo, esta interpretación es inconstitucional, dada la exigencia de temporalidad o anualidad propia de la ley presupuestaria, según la norma fundamental. Con respecto a esto último, el Tribunal Constitucional reafirma que no pueden extenderse los efectos de las normas presupuestarias más allá del periodo anual correspondiente.

122. Por otra parte, podría resultar discutible si la disposición cuestionada, en cuanto desarrolla una medida de austeridad en relación con el personal del Estado, se refiere a una materia propiamente presupuestal, en los términos exigidos por la Constitución, que se desarrollaron *supra*.
123. Si bien lo determinante, más allá del *nomen iuris*, es que la disposición legal presente un contenido presupuestal en estricto sentido o regule una materia directamente vinculada al presupuesto, no se requiere abordar esta cuestión en el presente caso, atendiendo a que ya se ha declarado la inconstitucionalidad del literal “1” del artículo 8.1 de la Ley 30879.
124. Por último, corresponde señalar que, si bien los demandantes impugnaron la disposición citada *supra* alegando que afectaba el principio de igualdad, tampoco se analizará dicho aspecto debido a que se declaró inconstitucional la disposición cuestionada.

3.4. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA QUINCUAGÉSIMA QUINTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 30879

125. La Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 30879 dispone lo siguiente:

La presente ley, por su naturaleza especial, tiene prevalencia en su aplicación sobre cualquier otra norma jurídica, dejando en suspenso cualquier norma que se opongan [*sic*] a lo establecido por la presente ley o limite su aplicación, lo que incluye las exoneraciones a las medidas de austeridad, disciplina y calidad del gasto público o medidas similares previstas en cualquier otra norma con rango de ley.

126. Para los demandantes, la disposición señalada *supra* transgrede el artículo 103 de la Constitución, debido a que se le reconoce una “naturaleza especial” a la Ley 30879, afectando los principios de seguridad jurídica y legalidad.

3.4.1 SUPUESTA INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN

127. El artículo 103 de la Constitución prescribe lo siguiente:

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y



situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

128. Además, conviene tener en cuenta que la Constitución habilita al Congreso de la República para modificar o derogar las leyes existentes. En efecto, el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución señala que el Congreso tiene la atribución de “dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar o modificar o derogar las existentes”. Así, negar estas competencias supondría invalidar en la práctica las facultades constitucionales de este órgano.
129. Lo reseñado debe entenderse conforme a lo ya mencionado *supra*, en relación con la particularidad de las leyes de presupuesto, que es la norma con rango legal rectora de la administración económica y financiera del Estado que prevé, consigna o incluye la totalidad de los ingresos y gastos, debidamente equilibrados, que este tiene proyectado realizar durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución).
130. Debido a su relevancia para el funcionamiento de los órganos del Estado, el constituyente consignó que el Congreso es el órgano indicado para la deliberación y aprobación de la Ley de Presupuesto, en tanto que es un órgano que representa la pluralidad de los intereses de la sociedad. Así, solo habilita que sea expedida por el Poder Ejecutivo si es que no es aprobada en el Congreso el 30 de noviembre de cada año. Además de lo indicado, también ha sido expresado *supra* las particularidades en torno a su contenido.
131. La Ley de Presupuesto, pues, cumple la función constitucional específica de consignar o incluir ingresos y gastos debidamente balanceados para la ejecución de un ejercicio presupuestal concreto (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 10). Por ello, como regla, cuando la Ley de Presupuesto entra en vigencia, es coherente con el ordenamiento jurídico y no colisiona *per se* con otras normas atendiendo a su contenido. No obstante, ello, en último término, su constitucionalidad dependerá de que se respeten las exigencias formales de su aprobación, deliberación y publicación, así como las ya reiteradas condiciones materiales referidas a su contenido.
132. De este modo, cuando la disposición cuestionada se refiere a su “naturaleza especial”, dicha afirmación no resultaría inconstitucional, en tanto que es la Constitución misma la que reconoce esta naturaleza a las leyes de presupuesto. Asimismo, debe precisarse que dicha “especialidad” solo podría hacer referencia a las normas específicamente presupuestarias o relacionadas con lo presupuestario, pero no respecto de aquellas normas que podrían haber sido indebidamente incluidas en la Ley de Presupuesto.



133. Ahora bien, los demandantes cuestionan que, cuando la Ley 30879 suspende la aplicación de otras normas relacionadas con la materia regulada, infringe el artículo 103 de la Constitución, en el cual “la ley se deroga por otra ley”, sin que ello implique la suspensión indeterminada de leyes, vulnerando, en suma, el principio de seguridad jurídica y legalidad.
134. En relación con el principio de seguridad jurídica, este Tribunal ha sostenido lo siguiente:
- El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad (Sentencia 0016-2002-AI/TC, fundamento 3).
135. La seguridad jurídica y predictibilidad representan, entonces, una garantía de los ciudadanos respecto a la actuación del Estado. Esto se relaciona, además, con los principios de libertad y legalidad que coexisten en el artículo 2, inciso 24, literal “a”, de la Constitución: “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”.
136. Los principios mencionados despliegan sus efectos en todo el ordenamiento jurídico y representan los límites a la actuación del Estado, proscribiendo cualquier arbitrariedad. De este modo, los ciudadanos tienen plena libertad para la realización de sus actos, siempre que estos no se encuentren prohibidos por la ley o afecten derechos de terceros.
137. Este Tribunal Constitucional entiende que una interpretación de la disposición cuestionada, según la cual esta vincula o limita la actuación a futuro del legislador democrático más allá del ejercicio presupuestario del año 2019 resulta inconstitucional, en atención a que condiciona y obstaculiza indebidamente la libre configuración de la ley, y porque excede el carácter temporal (anual) que le corresponde a la ley de presupuesto.
138. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda, en tanto que se interprete la disposición en el sentido de que proyecta sus efectos exclusivamente para el año 2019 y respecto de las materias específicamente presupuestales proscribiendo cualquier sentido interpretativo contrario al previamente identificado.



3.5. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CENTÉSIMA DECIMONOVENA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY 30879

139. La disposición cuestionada establece lo siguiente:

Precítese que la reincorporación o reubicación laboral a que se refiere el artículo 11 de la Ley 27803, es atendida por las entidades o empresas del Estado siempre que cuenten con plaza presupuestada vacante, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En el caso de los ex trabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente, que no puedan acceder al beneficio de reincorporación o reubicación laboral por falta de plaza presupuestada vacante y que cambien de opción por la compensación económica prevista en el artículo 16 de la Ley 27803, ésta se calcula sobre la base de la remuneración mínima vital vigente a la fecha de publicación de la presente ley, la misma que será efectivizada a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La presente disposición entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

140. Se cuestiona que la disposición señalada *supra* transgrede el derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional establecida en el artículo 139.3, y el principio de igualdad contenido en el artículo 2.2 de la Constitución.

3.5.1 SUPUESTA INFRACCIÓN A LA TUTELA JURISDICCIONAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

141. La Constitución establece en el artículo 139, inciso 3, que entre los principios inherentes a la función jurisdiccional se incluye el siguiente:

La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

142. Como se estableció *supra*, el derecho de acceder al órgano jurisdiccional comprende “[...] el derecho de cualquier persona de promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya o disuada irrazonablemente [...]” (Sentencia 0015-2001-AI/TC, fundamento 9).

143. Para este Tribunal, la disposición en cuestión no limita el acceso al órgano jurisdiccional para asegurar de manera efectiva la vigencia y el cumplimiento de algún derecho laboral.

144. Conviene tener en cuenta que la disposición impugnada hace referencia a que la reincorporación o reubicación laboral, en virtud de la Ley 27803, relacionada con los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado, está supeditada a la



existencia de plaza vacante presupuestada. De una lectura concordante con el artículo 1 de la ley cuestionada, surge que la referida exigencia es aplicable a:

- a) Los extrabajadores cesados mediante procedimientos de ceses colectivos llevados a cabo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo el marco del proceso de promoción de la inversión privada, y que conforme a lo establecido por la Comisión Especial creada por Ley 27452 han sido considerados irregulares.
- b) Los extrabajadores cuyos ceses colectivos en el Sector Público y Gobiernos Locales han sido considerados igualmente irregulares en función a los parámetros determinados por la Comisión Multisectorial creada por la Ley 27586.
- c) Los extrabajadores que mediante coacción fueron obligados a renunciar en el marco del referido proceso de promoción de la inversión privada o dentro del marco de los ceses colectivos de personal al amparo del Decreto Ley N° 26093 o procesos de reorganización a que se refiere el Artículo 3 de la Ley N° 27487, según lo determinado por la Comisión Ejecutiva a que se hace referencia en el Artículo 5 de la presente Ley.

145. Que la reincorporación o reubicación laboral esté supeditada a la existencia de una plaza presupuestada vacante no resulta *per se* inconstitucional, como ya se señaló en los fundamentos precedentes, como consecuencia de la aplicación del precedente 5057-2013-PA/TC y sus reglas complementarias como la contenida en la Sentencia 6681-2013-AA/TC, entre otras.
146. Atendiendo a la existencia de ceses colectivos, el legislador decidió conformar comisiones multisectoriales integradas por el Congreso y el Poder Ejecutivo. Como producto de ello, se expidieron diversas leyes que buscaban efectivizar el cumplimiento de derechos laborales de todos los trabajadores cesados incluidos en los supuestos del artículo 1 de la Ley 27803.
147. Las medidas recomendadas por estas comisiones implicaban, evidentemente, el uso de fondos del presupuesto público. Claro está, entonces, que el cumplimiento de estas obligaciones está supeditado a la preexistencia de fondos públicos; no obstante, este fundamento no puede ameritar la expedición de leyes que anulen el efectivo cumplimiento de los derechos.
148. Así, en el presente caso, lo descrito precedentemente no implica que este Tribunal admita un desconocimiento de las obligaciones asumidas por el Estado respecto a los derechos laborales de todos los extrabajadores cesados.
149. Para este órgano colegiado la opción adoptada por el legislador en la disposición impugnada resulta de la necesidad de equilibrar sus obligaciones derivadas de la Ley 27803 con la posibilidad material de cumplirlas, esto es, contar con el presupuesto necesario.



150. Es más, este Tribunal advierte que no se desconocen los derechos de los trabajadores cesados que fueron beneficiados por la Ley 27803. Como se detalla en el último párrafo de la disposición cuestionada, en caso de que no puedan acceder al beneficio de reincorporación o reubicación laboral, por no existir plaza vacante presupuestada, podrán acceder a la compensación económica, que será efectivizada a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
151. Por los motivos expuestos, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

3.5.2 SUPUESTA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

152. La Constitución consagra en el artículo 2, inciso 2, que toda persona tiene derecho “[...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.
153. El derecho de igualdad presenta diversas manifestaciones o concreciones, como es el caso la igualdad ante la ley, el derecho a la no ser discriminado y el derecho a la igualdad material. En especial, respecto del derecho a la igualdad ante la ley, cabe a su vez destacar dos contenidos: la igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera constituye un límite para el legislador; mientras que la segunda, para los órganos jurisdiccionales o administrativos, exigiendo que estos últimos, al momento de aplicar las normas jurídicas, no atribuyan distintas consecuencias jurídicas a dos supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales (Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamentos 123 y 124).
154. Ahora bien, cuando este Tribunal analizó supuestas afectaciones al principio de igualdad, concluyó que no todo trato desigual constituye necesariamente una vulneración de este derecho. En efecto, solo se trasgrede el principio-derecho de igualdad cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable (cfr. Sentencia 0048-2004-AI/TC, fundamento 61). De este modo, se tiene que el principio de igualdad no excluye todo tratamiento desigual, sino aquellos supuestos de diferenciación de trato realizado sin contar con bases objetivas y razonables.
155. Fijado lo anterior, y con miras a realizar el análisis de constitucionalidad de la disposición impugnada en la presente controversia, resulta necesario determinar, ante todo, la existencia de un término de comparación válido (*tertium comparationis*), que permita realizar adecuadamente un análisis de igualdad:

[...] el análisis relacionado con una supuesta violación de la cláusula constitucional de igualdad exige, ante todo, la comparación de dos situaciones jurídicas, a saber, aquélla que se juzga que recibe el trato discriminatorio, y aquélla otra que sirve como término de comparación para determinar si en efecto se está ante una violación del principio-derecho de igualdad (Sentencia 0015-2010-AI/TC, fundamento 8).



156. Asimismo, este término de comparación debe poseer ciertas características para que pueda ser considerado como tal, y con base ello poder avanzar con el análisis de si la medida diferenciadora supera o no el test de igualdad. En relación con estas características del *tertium comparationis* válido, este Tribunal tiene señalado, con base en las Sentencias 0012-2010-PI/TC, fundamento 6, y 6089-2006-PA, fundamento 45.1, lo siguiente:

- ***Debe tratarse de un supuesto de hecho lícito (supuesto de hecho lícito).*** El fundamento de esta exigencia consiste en que, de aceptarse un término de comparación ilícito para reputar un tratamiento como discriminatorio, la declaración de nulidad de éste, por derivación, ampliará el espectro de la ilicitud, siendo evidente que el deber de todo operador jurídico es exactamente el contrario.
- ***El supuesto de hecho lícito debe ser homólogo con el que busca comparar (supuesto de hecho homólogo).*** La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se trate de situaciones idénticas, sino tan sólo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica prima facie relevante. Contrario sensu, no resultará válido el término de comparación en el que ab initio pueda apreciarse con claridad la ausencia (o presencia) de una propiedad jurídica de singular relevancia que posee (o no posee) la situación jurídica cuestionada
- ***Al supuesto de hecho homólogo le debe corresponder un tratamiento diferente (supuesto de hecho pertinente).*** En efecto, debe analizarse si el supuesto de hecho respecto del cual se predica la existencia de un trato diferente inconstitucional tiene un tratamiento igual o diferente respecto del supuesto de hecho que sirve de término de comparación (*tertium comparationis*). De resultar igual el trato, la medida legislativa que contiene un tratamiento diferente deviene en inconstitucional por tratar de modo diferente a dos supuestos de hecho similares. De resultar diferente, entonces debe proseguirse con los siguientes pasos del test de igualdad.

157. Ahora bien, a efectos de acreditar una eventual vulneración del derecho a la igualdad, el responsable de ofrecer dicho término de comparación es el demandante, pues a este le corresponde acreditar la existencia de un trato diferente e injustificado, con respecto de otros sujetos o situaciones de hecho que resulten homólogas.



158. En el presente caso, los demandantes alegan que antes de la expedición de la Ley 30879, Ley del Presupuesto para el Sector Público para el Año 2019, se realizaron reincorporaciones sin condicionar esta medida a la preexistencia de una plaza presupuestada vacante. Para este Tribunal, la situación descrita hace referencia a un supuesto lícito y homólogo, pero inapropiado para acreditar la existencia de un trato diferente.
159. En efecto, conviene tener en cuenta que el artículo 11 de la Ley 27803, regulación anterior referida a las reincorporaciones de los extrabajadores cesados, también establecía como condición de reincorporación laboral la existencia de plaza presupuestada vacante.
160. Siendo así, este Tribunal encuentra que el término de comparación propuesto no resulta pertinente, en tanto que no existe un elemento de comparación que evidencie el trato diferenciado. En efecto, con la publicación de la Ley 30879, no se produce un trato desigual en lo que concierne al acceso a las reincorporaciones o compensaciones económicas a los extrabajadores cesados.
161. Por lo expuesto, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

III. FALLO

Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucional el literal "1" del artículo 8.1 de la Ley 30879.
2. **INTERPRETAR** que la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 30879 en el sentido de que proyecta sus efectos exclusivamente para el año 2019 y respecto de las materias específicamente presupuestales.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

SS.

**MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de la ponencia, en el presente caso, considero que la demanda de autos debe declararse **IMPROCEDENTE**, dado que **carece de objeto examinar una norma jurídica que ya no se encuentra vigente y que ya no surte efectos en la actualidad.**

1. La parte actora interpone proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, específicamente, el artículo 8.1 literal I), que establece la prohibición de ingreso de personal al sector público, salvo que sea por mandato de una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada; la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final, que afectaría supuestamente los principios de seguridad jurídica y legalidad; y la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final, que condiciona la reincorporación laboral de la Ley 27803 a la existencia de plaza vacante y presupuestada. Se alegan tanto vicios de forma como de fondo.
2. Sobre el particular, considero que debemos advertir, en principio, que los dispositivos legales cuestionados están contenidos en una ley de presupuesto, que pertenece a un tipo de normas jurídicas que tienen una naturaleza específica que lo distingue respecto de las demás normas del ordenamiento jurídico, sobre todo, en cuanto a su vigencia limitada en el tiempo, y que ha sido resaltado, en más de una oportunidad, por la abundante jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.
3. En la STC Exp. 00004-2004-CC/TC, este órgano ha señalado que la ley de presupuesto emana de un acto legislativo que otorga eficacia y valor jurídico a la política económica y que nace en virtud de un trámite diferenciado, debido a que las leyes de presupuesto de la nación gozan de una naturaleza especial, tanto por su importancia *per se* como a su vigencia limitada y predeterminada con una función específica y constitucionalmente diferida (cfr. fundamento 8.4).
4. Sobre este último aspecto, la citada sentencia también ha precisado que las leyes de presupuesto de rige por el “principio de anualidad”, según el cual, conforme al artículo 77 de la Constitución, la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Por el principio de anualidad, el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo (cfr. fundamento 9.8).
5. En efecto, la diferencia distintiva de la ley de presupuesto de una vigencia acotada y restringida en el tiempo informa que desde esta periodicidad anual, toda disposición legal que contenga la ley de presupuesto cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el periodo anual respectivo o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo será *per se* incompatible con el artículo 77 de la Constitución.



6. En el presente caso, tenemos que los dispositivos impugnados en esta demanda pertenecen a la ley de presupuesto del año fiscal 2019. Atendiendo al carácter anual de las leyes de presupuesto debemos advertir, entonces, que dichos dispositivos y sus supuestas restricciones a los principios y derechos constitucionales invocados en la demanda habrían cesado el 31 de diciembre de 2019. En otras palabras, más allá de lo alegado por la parte demandante, tendríamos que en la actualidad esta ley ya no tiene vigencia, por lo que no ameritaría, en principio, un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma.
7. Ahora bien, tampoco podemos opinar por la improcedencia de la demanda en forma automática por la simple constatación de la caducidad de la vigencia de la ley de presupuesto. Debemos tener presente que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la no vigencia de una norma tampoco impide un examen y un pronunciamiento del Tribunal sobre su constitucionalidad. Tal pronunciamiento procederá en dos supuestos. En la STC Exp. 00004-2004-PI/TC (acumulados), se estableció que procedía a) cuando la norma bajo análisis continúe desplegando sus efectos, y, b) cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado, esto es, si hubiese versado sobre materia penal o tributaria.
8. Queda claro que el segundo supuesto no concurre en el presente caso, dado que el artículo 8.1 literal l), la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final y la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final no tienen ni contenido penal ni tributario. El análisis podría subsumirse en el primer supuesto, esto es, en el escenario de que los dispositivos legales continúen surtiendo efectos a pesar de que su vigencia terminó el 31 de diciembre de 2019.
9. En cuanto al artículo 8.1 literal l), esta establece una prohibición consistente en no permitir el ingreso de personal a la Administración Pública, excepto por mandato judicial con calidad de cosa juzgada. Dicha prohibición, según la parte actora, es irrazonable y vulnera los derechos fundamentales a la tutela jurisdiccional efectiva, a la igualdad, entre otros; sin embargo, estimo que ni del texto de la norma ni de su interpretación se desprende alguna condición, expresa o implícita, que obligue a su aplicación ultraactiva, es decir, que pueda seguir afectando situaciones jurídicas existentes; por lo que, debe entenderse que, desde el 31 de diciembre de 2019, fecha de terminación de la vigencia de la ley de presupuesto a la que el dispositivo pertenece, la prohibición ya no surte efectos y, por ende, carece de objeto una análisis de constitucionalidad.
10. En cuanto a la Quincuagésima Quinta y la Centésima Decimonovena disposiciones complementarias finales sucede algo similar. La primera establece la prevalencia de la ley de presupuesto sobre cualquier otra norma que se le oponga y, la segunda, regula la condición de plaza vacante y presupuestada para la reincorporación o reubicación laboral de los trabajadores cesados de la Ley 27803; sin embargo, ambos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidos legales tampoco se aprecian que puedan ser invocados en la actualidad dada su vigencia concluida, por lo que también carece de objeto el examen de ambas normas, aunque debo hacer una precisión en relación al segundo dispositivo.

11. Si bien la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final ya no se encuentra vigente en virtud del principio de anualidad de la ley de presupuesto, ello no significa, de ninguna manera, que los aplicadores jurídicos estén habilitados para autorizar el ingreso de personal en aplicación de la Ley 27803 sin previamente verificar la existencia de plazas vacantes y presupuestadas, pues ello es una condición que debe cumplirse en el sector público más allá de que una ley de presupuesto en concreto lo disponga expresamente o no, dado que se deriva de los principios constitucionales presupuestarios mismos contenidos en los artículos 77, 78, 79 y 80 de la Constitución, en virtud de los cuales no se puede alterar el gasto público sin que anticipadamente esté debidamente programado y financiado. Es más, ya desde el artículo 11 de la misma Ley 27803 se establece que la reincorporación y reubicación laboral de este universo de trabajadores está “sujeto a la disponibilidad de plazas presupuestadas vacantes de carácter permanente correspondientes”. En ese sentido, la no vigencia de esta disposición complementaria final no exime de observar la condición plazas vacantes y presupuestadas en el sector público.

Por todo lo expuesto, atendiendo a que las normas cuestionadas en la demanda ya no están vigentes y tampoco continúan surtiendo efectos en la actualidad, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad por haber operado la sustracción de la materia controvertida.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 46

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados emito el presente voto singular.

Concuero con la ponencia cuando declara infundada la demanda en lo relativo a la Quincuagésima Quinta y la Centésima Decimonovena Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, materia del presente proceso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, discrepo de la ponencia cuando declara fundada la demanda respecto del literal “1” del artículo 8.1 de la ley impugnada, según el cual para el ingreso de personal al Estado por sentencia judicial se requiere que ésta tenga “calidad de cosa juzgada”. Para la ponencia, es inconstitucional que se exija que el mandato judicial tenga tal condición (cfr. fundamento 120).

No comparto ese criterio, pues considero que cae dentro de lo constitucionalmente posible que el legislador establezca que una sentencia sea ejecutada con o sin la condición de cosa juzgada.

En todo caso, la ley aquí impugnada podría justificarse en que el respeto del derecho al debido proceso del Estado –dentro del que se cuenta el derecho de defensa y el derecho a la pluralidad de la instancia– pasa por que la sentencia judicial a ser ejecutada tenga previamente la calidad de cosa juzgada.

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 47

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por mis colegas magistrados, discrepo del análisis de constitucionalidad realizado sobre la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

La demanda cuestiona, esencialmente, el literal “I” del artículo 8.1 de dicha ley, que establece como una de las excepciones a la prohibición de ingreso de personal al sector público, aquella acaecida “por mandato de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada”. Argumenta, pues, que tal disposición vulnera el debido proceso, la tutela jurisdiccional y el principio de igualdad.

Al respecto, la ponencia estima la demanda por considerar que limita la reposición laboral a la necesidad de contar con una sentencia en calidad de cosa juzgada, desconociendo el efecto de las medidas cautelares y las sentencias de amparo en el ordenamiento jurídico. Es decir, considera que la norma impugnada es contraria a la reposición laboral, al constreñirla en demasía.

Disiento totalmente de dicha posición, pues la reposición laboral —que es el presupuesto de los argumentos de la demanda y de la sentencia en mayoría— no tiene sustento constitucional. A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no la incluye. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo arbitrario, englobó tanto al despido nulo como al injustificado de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, arbitrario es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.



Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó arbitrario solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó injustificado.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido nulo no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convencía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término “estabilidad laboral”, con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido más de veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

Tampoco cambia las cosas el pretender justificar el cumplimiento de deberes estatales establecidos en el artículo 23 de la Constitución con interpretaciones de esta naturaleza. En la perspectiva constitucional, el Estado debe fomentar el empleo productivo.

Esta obligación no se suprime en una emergencia sanitaria. Las medidas para hacerle frente a una emergencia sanitaria deben ser idóneas, razonables y proporcionales. No puede suprimirse el derecho al trabajo de las personas si no es estrictamente necesario hacerlo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 | 49

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lpderecho.pe