



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 479/2021

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 1

Expediente 00008-2020-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 6 de abril de 2021, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido la siguiente sentencia que resuelve declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00008-2020-PI/TC.

Asimismo, los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera formularon fundamentos de voto.

Los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada emitieron votos singulares coincidiendo en declarar improcedente e infundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, 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 las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00008-2020-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6 de abril de 2021

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 016-2020

Magistrados firmantes:

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 3

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Decreto de Urgencia 016-2020: <ul style="list-style-type: none">- Artículo 3- Artículo 4- Cuarta Disposición Complementaria Final- Única Disposición Complementaria Derogatoria	Constitución: <ul style="list-style-type: none">- Artículo 134- Artículo 135

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

§2. SOBRE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO PARA REGULAR LAS LIMITACIONES EN LA REINCORPORACIÓN POR MANDATO JUDICIAL E INGRESO AL RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO EN EL DECRETO DE URGENCIA 016-2020

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 4

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de abril del 2021, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (Presidenta), Ferrero Costa (Vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortni, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y con los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 10 de junio de 2020, el Colegio de Abogados del Callao, a través de su decano, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 016-2020, publicado el 23 de enero de 2020, en el diario oficial «El Peruano», solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la norma o, alternativamente, de sus artículos 3, 4, de la Cuarta Disposición Complementaria Final y de la Única Disposición Complementaria Derogatoria, por haber incurrido en presuntos vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

El 6 de octubre de 2020, el procurador público especializado en materia constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente en el extremo que cuestiona el artículo 4 del Decreto de Urgencia 016-2020 e infundada en lo demás que contiene; o, de ser el caso, infundada la demanda en todos sus extremos

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- La parte demandante cuestiona el Decreto de Urgencia 16-2020 por considerar que ha sido emitido de forma inválida, es decir, sin respetar los presupuestos para su expedición durante el interregno parlamentario. En ese sentido, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la norma impugnada.
- Sin perjuicio de ello, solicita como pretensión subordinada que se declare la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020 | 5

inconstitucionalidad parcial de los artículos 3, 4, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Derogatoria por razones de fondo, al vulnerar diversos principios, reglas y valores constitucionales.

- En cuanto a los presuntos vicios de inconstitucionalidad por la forma, el Colegio demandante señala que, si bien el Poder Ejecutivo se encontraba legitimado para legislar mediante decretos de urgencia durante el interregno parlamentario, a causa de la disolución del Congreso, ello no implica que dicho poder del Estado hubiese podido regular cualquier materia o contenido normativo a través de tales decretos.
- Por ello, según el recurrente, aun cuando el decreto de urgencia impugnado hubiese sido aprobado con base en la aparente aplicación del artículo 135 de la Constitución, lo cierto es que dicha norma no ha cumplido con los requisitos exigidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como son: la excepcionalidad, necesidad, conexidad, transitoriedad y generalidad.
- Por esta razón, sostiene que el decreto impugnado ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal y que, en consecuencia, la totalidad de la norma resulta inconstitucional.
- Como sustento de lo anterior, el demandante indica, en primer lugar, que la norma no ha cumplido con el requisito de excepcionalidad, referido a situaciones extraordinarias e imprevisibles, toda vez que el informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) emitido con miras a la aprobación de dicha norma impugnada menciona que esta tiene como finalidad regular el ingreso del personal al Estado a fin de establecer una correcta y adecuada gestión de la planilla única de pago del sector público. Es decir, no se trataría de ninguna situación extraordinaria o imprevisible que justificase la emisión del decreto impugnado.
- Efectivamente, según el demandante, el ingreso del personal al Estado no es una materia cuya regulación constituya una situación jurídica novedosa, más aún si preexisten en el ordenamiento jurídico normas a este respecto, como la Ley 27815, Ley Marco del Sector Público (en adelante LMSP) y la Ley 30057 (Ley Servir) o jurisprudencia de este Tribunal, como el caso Huatuco (Sentencia 5057-2013-PA/TC), leyes presupuestarias y el Decreto Legislativo 1442, entre otras.
- Dicha conclusión se refuerza, a su vez, en la medida en que la norma ha regulado diversas materias ordinarias como la contratación de procuradores públicos, el ordenamiento de la percepción de remuneraciones del sector salud, el ingreso de los docentes de diversos sectores, disposiciones para el tránsito hacia el régimen



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 6

del servicio civil, aguinaldos percibidos por los internos de medicina, etc.

- En cuanto al criterio de necesidad, la parte demandante sostiene, en la línea de lo anterior, que en el ordenamiento jurídico peruano ya se contempla una amplia gama de opciones y medidas disuasivas que imponen la obligación de ingresar al sector público a través de un concurso público.
- Es así que, para el demandante, el decreto impugnado no tendría otro motivo sino pretender neutralizar actuales, posibles y futuros escenarios de reposiciones laborales, reincorporaciones o reconocimiento de vínculos laborales, provenientes de mandatos judiciales, desconociendo por consiguiente la obligación de acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Con relación al criterio de conexidad, la parte demandante sostiene que carece de sentido evaluar su cumplimiento si, como aduce, la norma cuestionada no cumple con el requisito de necesidad. En ese sentido, reitera que no se advierte una urgencia derivada de los ingresos indiscriminados al sector público por mandato judicial.
- Menciona también que la norma cuestionada no cumple con el requisito de transitoriedad debido a su carácter permanente, ya que solo satisface parcialmente el criterio de generalidad porque no tiene en cuenta el interés colectivo del servidor público, destinatario de dicha norma.
- Por tales consideraciones, el demandante sostiene que la norma impugnada no cumple con los requisitos de validez formal exigidos para su expedición. Por ello, solicita que el Decreto de Urgencia 016-2020 sea declarado inconstitucional por la forma.
- Como pretensión subordinada y, en cuanto a los presuntos vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el demandante precisa que a través de diversos artículos contenidos en la norma cuestionada se han vulnerado los siguientes derechos fundamentales y/o principios: a la defensa, a la observancia del debido proceso y de la tutela jurisdiccional, concretamente, de los derechos al juez natural, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada por ley y del principio de independencia judicial, a la igualdad y el principio de irretroactividad de las leyes y a la protección adecuada contra el despido arbitrario.
- Al respecto, sostiene que, en un Estado de Derecho, según este Tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), no existe actividad pública al margen de control jurisdiccional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020 | 7

- En cuanto al derecho de defensa, el demandante indica que con la norma impugnada se pretende privar en lo sucesivo de la protección a la que tienen derecho los trabajadores estatales que pertenecen al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, limitando de esta forma la interposición de demandas judiciales sobre desnaturalización de contratos y medidas cautelares sobre reposición provisional o existencia del vínculo laboral, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Texto Único Ordenado (TUO) de dicho decreto legislativo, en clara contravención a la interpretación que del mismo ha realizado este Tribunal Constitucional en su jurisprudencia vinculante.
- Menciona el demandante que en el artículo 3.3 de la norma impugnada se ha ordenado que se adecuen los procesos en trámite sobre reposición laboral o conservación del vínculo laboral, a partir del establecimiento de una pretensión diferente, en los que la reparación se realice a través de la indemnización a favor de los trabajadores en caso de un fallo judicial favorable en materia de desnaturalización o fraude de los contratos suscritos con la entidad pública en calidad de empleadora.
- De este modo, el recurrente sostiene que con ello se contravendría el derecho al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, el artículo 139.14 de la Constitución, que reconoce el derecho a no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso, así como el derecho al trabajo.
- En cuanto al derecho al juez natural, el demandante sostiene que la norma impugnada ha establecido un cambio de las reglas procedimentales previamente establecidas respecto a la sustanciación y trámite de los procesos laborales por despido o desnaturalización del contrato, reguladas por los precedentes de este Tribunal en materia de protección adecuada contra el despido arbitrario (casos Telefónica del Perú, Llanos Huasco y Baylón Flores), en los que se ha desarrollado la tutela restitutoria en el marco de los procesos constitucionales.
- Sostiene, en conclusión, que con la expedición de esta norma se ha trastocado la tutela restitutoria para convertirla en resarcitoria, estableciendo la indemnización como única vía de reparación para los trabajadores que cuenten con sentencias favorables en casos sobre desnaturalización de los contratos o despidos ilícitos.
- Con ello, además de la vulneración del derecho a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada por ley, sostiene que se afectaría la seguridad jurídica y la conducta predecible de los funcionarios públicos por decisión de la autoridad emplazada. Menciona que, en todo caso, las modificaciones normativas deben surtir efectos desde su entrada en vigencia y no aplicarse a procesos o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 8

procedimientos en trámite, iniciados bajo reglas distintas, correspondientes al marco normativo vigente al momento del inicio del proceso y al amparo de los cuales los trabajadores recurrieron a la vía judicial.

- Con respecto a la presunta vulneración del principio-derecho a la igualdad, en la aplicación de la ley, la parte demandante sostiene que la norma impugnada ha intervenido de forma negativa e intensa en el ámbito de protección de este derecho, estableciendo un trato injustificado entre trabajadores del mismo régimen laboral establecido en el Decreto Legislativo 728.
- Al respecto, el demandante sostiene que mientras los trabajadores del sector privado, es decir, aquellos que cuentan con un empleador privado, tienen derecho a ser protegidos contra el despido arbitrario a través de una tutela restitutoria, en el caso de los trabajadores del sector público, cuyo empleador es el Estado peruano, dicha tutela solo puede ser resarcitoria, privándose así la posibilidad de que estos últimos, en caso de haber sido despedidos indebidamente, puedan ser repuestos en sus centros de trabajo.
- A ello añade que la importancia de la carrera administrativa y la opción legal que establece como requisito para el ingreso al Estado el concurso público de méritos no son principios que se puedan ponderar.
- Asimismo, alega que la Cuarta Disposición Complementaria Final del decreto impugnado vulnera el principio de irretroactividad de las leyes reconocido en el artículo 103 de la Constitución al disponer su aplicación inmediata incluso a los procedimientos y procesos en trámite.
- Agrega también que la norma cuestionada afecta el principio constitucional de dignidad y la defensa de la Constitución, por cuanto se habría buscado privilegiar al Estado en lugar de salvaguardar la vigencia de los derechos fundamentales de la persona.
- Aduce, además, que con las normas cuestionadas se afecta la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, toda vez que la norma cuestionada incumple lo dispuesto en el artículo 7 del Protocolo de San Salvador y el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), referente a la protección adecuada frente a un despido arbitrario.
- En ese sentido, sostiene que a los jueces del Poder Judicial y a este Tribunal les corresponde realizar el control de convencionalidad respecto al decreto de urgencia impugnado por afectar el *corpus iuris* interamericano.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 9

- Finalmente, en cuanto a la Única Disposición Complementaria Derogatoria del decreto impugnado, el demandante sostiene que aquella no podía válidamente dejar sin efecto la Ley 24041, que es una norma con rango de ley expedida por el Congreso de la República, a diferencia de la primera que solo tiene fuerza de ley. A ello añade que la Ley 24041 garantiza la estabilidad laboral, que es de carácter irrenunciable, de conformidad con el artículo 26.2 de la Constitución.
- Por tales consideraciones, el demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, al contravenir los principios y derechos reconocidos en la Norma Fundamental.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

- El demandado contesta la demanda, señalando, respecto a los presuntos vicios de inconstitucionalidad por razones de forma, que en el ordenamiento jurídico peruano se han previsto dos tipos de decretos de urgencia. Uno de ellos corresponde a la situación en la cual el Congreso se encuentra en funciones y la potestad del Ejecutivo para emitir normas con rango de ley es excepcional. El otro, en cambio, concretiza la función de legislar que corresponde al Poder Ejecutivo cuando el Congreso se encuentra disuelto.
- Teniendo en cuenta tal distinción, la parte demandada indica que los criterios de excepcionalidad, necesidad, conexidad, transitoriedad y generalidad desarrollados por el Tribunal Constitucional para el primer caso no pueden ser aplicados de forma automática para el segundo, toda vez que se trata de situaciones completamente diferentes.
- Por ello, el demandado sostiene que debe observarse que la norma cuestionada ha sido expedida en el marco de lo establecido por el artículo 135 de la Constitución, durante el período de interregno parlamentario, a consecuencia de la disolución del Congreso de la República, ocurrida el 30 de setiembre de 2019. Por ello, los criterios invocados por la parte demandante no serían, en su opinión, requisitos exigibles para el decreto de urgencia impugnado.
- Por otro lado, respecto a los cuestionamientos por razones de fondo, el demandado manifiesta que el decreto impugnado no vulnera el derecho del debido proceso y la tutela jurisdiccional, puesto que la norma impugnada sí establece reglas para la reposición y reconocimiento de la relación laboral por mandato judicial en las entidades del sector público.
- Tanto es así que, según el demandado, el Decreto de Urgencia 016-2020 dispone



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 10

de tres requisitos para la reposición: (i) que solo pueda efectuarse en la entidad del sector público que fue parte demandada; (ii) que solo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante de duración indeterminada, y se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada; y (iii) que, para el caso de reconocimiento de vínculo laboral dispuesto por sentencia judicial, el demandante deba ser incorporado al régimen laboral vigente que corresponda a la entidad, dado que el cambio de régimen laboral únicamente procede mediante un nuevo concurso público.

- A su vez, el demandado precisó que en la Sentencia 5057-2013-PA/TC (Caso Huatuco) este Tribunal estableció un precedente en relación con los mandatos judiciales que disponían la reposición o reincorporación en puestos de trabajo en el sector público sin tener en consideración si era viable que la Administración pública pueda cumplir dichos mandatos debido a las normas presupuestarias y laborales existentes.
- Así, alega que en dicho precedente se dispuso que el trabajador que hubiese ingresado por concurso público tenía derecho a ser repuesto a una plaza vacante y presupuestada en el Estado peruano, luego de haberse verificado la desnaturalización del contrato de trabajo temporal o del contrato civil.
- Con base en ello, el demandante sostiene que de la aplicación de los principios que rigen la regulación y previsión del presupuesto se aprecia que estos últimos obligan a los órganos competentes a fin de que, al momento de elaborar y aprobar dicho presupuesto, los gastos resultantes puedan ser efectivamente asumidos.
- Al respecto, precisa el demandante que cada entidad debe aprobar su presupuesto sobre la base de la garantía de que cada gasto sea sostenible en el tiempo; en caso contrario, se afectaría el cumplimiento de las funciones de la entidad o la calidad de los servicios que presta.
- En la línea de lo anterior, la parte demandante aduce que en la exposición de motivos del decreto de urgencia cuestionado se ha dado cuenta de la existencia de diversos mandatos de reposición en la Administración pública que han incidido de manera directa en su equilibrio presupuestario, especialmente en el caso de los Gobiernos regionales y locales, ocasionando con ello que la Administración pública no pueda cumplir con dichas exigencias.
- El demandado señala también que en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) se ha registrado a 3 621 servidores públicos con sentencias de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 11

reposición, cuyo costo anual se estima en aproximadamente 151 millones de soles.

- En ese sentido, según lo previamente indicado, el demandado aduce que la norma impugnada tiene como fundamento las exigencias dimanantes del principio constitucional de legalidad presupuestal, recogido en el artículo 77 de la Constitución, además de ser conforme al principio de equilibrio presupuestario. Menciona, al respecto, que la actividad presupuestal del Estado debe regirse por los principios de reserva de ley, equilibrio presupuestario, universalidad, unidad, exclusividad, anualidad y no afectación, entre otros.
- De ese modo, refiere que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que aprueba el Congreso de la República, tomando en consideración que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, administra la Hacienda pública. Así, sostiene que los artículos 77 y 78 de la Constitución prevén un procedimiento que se complementa con las leyes de desarrollo en materia presupuestaria.
- Manifiesta, además, que este Tribunal Constitucional en la Sentencia 0004-2004-PCC/TC ha establecido que la actividad presupuestal debe, entre otras acciones, prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal.
- Precisa también que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0025-2013-PI/TC (y acumulados) señaló que los límites y características que debía tener la regulación sobre la negociación colectiva en el sector público respondían a las características constitucionales del presupuesto público y a los principios constitucionales sobre dicha materia. Sostiene también que la regulación de la reposición en el sector público establecida en el artículo 3 de la norma impugnada se encontraría en la misma línea del precedente Huatuco.
- Por ello, indica que no se ha buscado interferir en los derechos a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso, por cuanto la parte demandante puede alegar diversas pretensiones ante los órganos jurisdiccionales y sustentar la defensa de las mismas, pero que ello no significa que vayan a ser acogidas por los órganos jurisdiccionales.
- Así, sostiene que estos últimos deben emitir sus pronunciamientos en materia laboral tomando en cuenta los precedentes del Tribunal Constitucional y las reglas establecidas en materia presupuestaria respecto a los trabajadores del sector público, en concordancia con la política estatal en materia de recursos humanos.
- Indica entonces que, en el presente caso, la normativa sobre los trabajadores del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 12

sector público bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 no puede ser idéntica a la de los trabajadores del sector privado bajo el mismo régimen, en atención a que los principios constitucionales presupuestarios y de meritocracia son exigibles respecto al grupo de trabajadores del sector público.

- Asimismo, señala que la cuestionada norma no vulnera el derecho al trabajo ni es contraria al Protocolo de San Salvador, en tanto prevé indemnizaciones contra determinados tipos de despidos, las cuales también son consideradas por el Tribunal Constitucional como una protección adecuada contra el despido arbitrario.
- Respecto a la alegada violación del principio constitucional de irretroactividad de las leyes, el demandado alega que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 0606-2004-AA/TC, fundamento 2, ha precisado que nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos, excepto en materia penal cuando favorece al reo; así, la norma cuestionada se aplicaría a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes.
- En cuanto al argumento del demandante según el cual el decreto de urgencia cuestionado solo tiene fuerza de ley, mas no rango de ley, el demandado sostiene, en primer lugar, que el constituyente ha dispuesto expresamente en el artículo 200.4 de la Constitución que, contra las normas con rango de ley (como el decreto de urgencia), cabe interponer una acción de inconstitucionalidad cuando vulneran la Constitución por el fondo o por la forma. Ergo, dicho decreto, según el emplazado, tendría rango de ley.
- A ello debe añadirse que, según sus alegatos, el artículo 135 de la Constitución les reconoce a los decretos de urgencia rango de ley y fuerza de ley. Por lo tanto, sostiene que un decreto de urgencia puede modificar o suspender los efectos de las leyes ordinarias.
- Finalmente, manifiesta que el demandante no ha precisado en la demanda los argumentos por los cuales el artículo 4 del decreto impugnado sería inconstitucional. No obstante lo anterior, el demandado alega que el artículo 4 de la norma impugnada contribuye a evitar distorsiones en el proceso de implementación del régimen del servicio civil, al que pueden ingresar voluntariamente los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 276.
- Por tales consideraciones, el procurador público especializado en materia constitucional solicita que la demanda sea declarada improcedente en el extremo que cuestiona el artículo 4 del Decreto de Urgencia 016-2020 e infundada en lo demás que contiene; o, de ser el caso, infundada la demanda en todos sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 13

extremos.

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. En el presente caso, se cuestiona la constitucionalidad del Decreto de Urgencia 016-2020 tanto por razones de forma como por razones de fondo. Con relación a lo segundo, se ha impugnado concretamente lo siguiente:
 - i) el artículo 3, sobre el ingreso por mandato judicial a las entidades del Sector Público;
 - ii) el artículo 4, sobre la prohibición de ingreso de personal al Régimen del Decreto Legislativo 276;
 - iii) la Cuarta Disposición Complementaria Final, sobre su aplicación inmediata; y
 - iv) la Única Disposición Complementaria Derogatoria, de la Ley 24041 y del literal n) del numeral 8.1 del artículo 8 y el numeral 27.2 del artículo 27 del Decreto de Urgencia 014-2019.
2. Al respecto, los demandantes han alegado la vulneración de diversos derechos y principios constitucionales, como son a la defensa, a la observancia del debido proceso y de la tutela jurisdiccional; concretamente, de los derechos al juez natural, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada por ley y del principio de independencia judicial, a la igualdad y del principio de irretroactividad de las leyes y a la protección adecuada contra el despido arbitrario.
3. Sin embargo, corresponde indicar que con fecha 23 de enero de 2021, esto es, luego de la admisión a trámite de la demanda de inconstitucionalidad de autos, se ha publicado en el diario oficial «El Peruano» la Ley 31115, «Ley que deroga los artículos 2, 3, 4, 13, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público».
4. Al respecto, dicha ley ha derogado, entre otros, los artículos del Decreto de Urgencia 016-2020, que fueron impugnados por la parte demandante al considerar que habrían incurrido en vicios de inconstitucionalidad por el fondo. Asimismo, dicha ley ha restituido las normas dejadas sin efecto por la Única Disposición Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 14

5. Así, la derogatoria parcial del Decreto de Urgencia 016-2020 realizada por la Ley 31115 consiste en lo siguiente:

Normas concretamente impugnadas del Decreto de Urgencia 016-2020	Normas derogadas por la Ley 31115
(i) Artículo 3 (ii) Artículo 4 (iii) Cuarta Disposición Complementaria Final (iv) Única Disposición Complementaria Derogatoria	(i) Artículo 2 (ii) Artículo 3 (iii) Artículo 4 (iv) Artículo 13 (v) Cuarta Disposición Complementaria Final (vi) Única Disposición Complementaria Derogatoria

6. En ese entendido, a la fecha de la expedición de la presente sentencia, los artículos 3, 4, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Derogatoria impugnados por los recurrentes al considerar que habrían incurrido en vicios de inconstitucionalidad por el fondo ya no se encuentran vigentes.

7. Ahora bien, con relación al control de constitucionalidad de normas derogadas, este Tribunal ha indicado en su jurisprudencia que

(...) no toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez pues, aun en ese caso, existen dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma 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 (Sentencia 0004-2004-PI/TC, fundamento 2, entre otras).

8. Al respecto, este Tribunal advierte, en principio, que las disposiciones derogadas ya no continúan surtiendo efectos, no versan sobre materia penal ni tributaria y que, además de ello, el marco normativo que el decreto impugnado derogó fue restituido por su modificatoria, la Ley 31115.

9. En consecuencia, este Tribunal concluye que se ha producido la sustracción de la materia en lo concerniente a los artículos 3, 4, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020 derogados por la Ley 31115.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 15

10. Por consiguiente, corresponde declarar improcedente la demanda respecto de los extremos relativos al cuestionamiento por el fondo de los artículos 3, 4, de la Cuarta Disposición Complementaria Final y de la Única Disposición Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, según lo indicado *supra*.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta contra los artículos 3, 4, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 16

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con declarar improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto de Urgencia 016-2020, por haberse producido la sustracción de la materia dada su derogación a través de la Ley 31115, considero necesario dejar sentada mi posición sobre dicha norma legal:

1. Como lo dejé sentado en el voto singular que emití conjuntamente con el Magistrado Ferrero Costa en el proceso competencial recaído en el expediente 00006-2019-PCC/TC, la disolución del Congreso dispuesta por el hoy vacado ex presidente Martín Vizcarra fue un acto inconstitucional, y, por lo tanto, todo acto derivado de la misma, como lo fue el Decreto de Urgencia 016-2020, deviene en inconstitucional.
2. Por lo demás, el Decreto de Urgencia 016-2020:
 - Desnaturalizaba la excepcionalidad de los decretos de urgencia;
 - Colisionaba con la naturaleza esencialmente temporal de tal tipo de normas;
 - Carecía de conexidad con la supuesta situación fáctica que se arguye como generadora de su expedición; y
 - Constituía un sinsentido toda vez que el decreto de urgencia no debe ser generado por causal impulsada por el propio emisor.
3. Todo ello violentando la esencia, la lógica y el sentido de lo dispuesto por los artículos 134 y 135 de la Constitución, que regulan la expedición de legislación nacional infraconstitucional de primer rango en el interregno producido entre la disolución del Congreso y la asunción de su tarea normativa por el nuevo Congreso; legislación que está constreñida al cumplimiento del propósito de restablecer la plena separación de poderes y la competencia normativa del Congreso de la República.

S.

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 17

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido en la ponencia, estimo que es pertinente formular algunas consideraciones adicionales.

En efecto, la decisión de la mayoría ha optado por declarar como improcedente la demanda, ya que ha operado la sustracción de la materia. En esencia, comparto este criterio, pero considero que el Tribunal debió brindar algunas pautas sobre la facultad del presidente de la República de expedir decretos de urgencia en el periodo del interregno parlamentario.

Esto último aspecto ha generado importantes discusiones a propósito de la correlación de fuerzas entre los principales órganos del Estado durante el tiempo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto. Se suele indicar que, en la medida en que se trata de un lapso de tiempo *sui generis*, las facultades del presidente para legislar a través de decretos de urgencia deben ser considerablemente amplias. En lo particular, no lo considero así, y hubiera sido conveniente efectuar algunas precisiones sobre este punto en la sentencia. Esto, evidentemente, no a propósito del decreto que ha sido impugnado - el cual, como se pudo advertir, ha sido derogado-, sino con la finalidad de establecer algunas pautas elementales para los casos en los que se cuestione, ante el Tribunal Constitucionalidad, la constitucionalidad de decretos expedidos en el interregno.

En este sentido, cuestiones como si es viable (o no) expedir decretos de urgencia sobre asuntos que cuentan con la garantía de la reserva de ley orgánica, la Ley del Presupuesto, o la posibilidad misma de reformar la Constitución deberían ser esclarecidas en un pronunciamiento del Pleno del Tribunal, ya que ello es indispensable para garantizar el equilibrio de poderes en nuestro ordenamiento.

S.

RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 18

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. Nuestra responsabilidad como jueces constitucionales del Tribunal Constitucional peruano incluye pronunciarse con resoluciones comprensibles, y a la vez, rigurosas técnicamente. Si no se toma en cuenta ello, el Tribunal Constitucional falta a su responsabilidad institucional de concretización de la Constitución, pues debe hacerse entender a cabalidad en la comprensión del ordenamiento jurídico conforme a los principios, valores y demás preceptos de esta misma Constitución.
2. En ese sentido, encuentro que en el presente proyecto se hace alusiones tanto a afectaciones como vulneraciones, de manera indistinta.
3. En rigor conceptual, ambas nociones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a "intervenciones" o "afectaciones" iusfundamentales cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir, antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.
4. Por otra parte, se alude a supuestos de "vulneración", "violación" o "lesión" al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable.

S.

ESPINOSA SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 19

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mis colegas magistrados, en el presente caso disiento de la posición de emitir pronunciamiento únicamente sobre los cuestionamientos a las disposiciones objeto de control por razones de fondo, declarando improcedente la demanda por haber operado la sustracción de la pretensión, dejando incontestada la demanda respecto al vicio de inconstitucionalidad formal alegado. A mi consideración, también debe emitirse pronunciamiento respecto a este último extremo y declarar infundada la demanda. Mis fundamentos son los siguientes:

1. El Colegio de abogados del Callao, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia 016-2020 en su totalidad o, alternativamente, de sus artículos 3, 4, de la Cuarta Disposición Complementaria Final y de la Única Disposición Complementaria Derogatoria, por haber incurrido en presuntos vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

Cuestiones previas

2. En relación a los vicios de fondo denunciados, cabe indicar que con fecha 23 de enero de 2021, esto es, con posterioridad a la admisión a trámite de la demanda de inconstitucionalidad, se publicó en el diario oficial «El Peruano» la Ley 31115, «Ley que deroga los artículos 2, 3, 4, 13, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público».
3. Así pues, estando a que la ley citada *supra* derogó, entre otros, los artículos del Decreto de Urgencia 016-2020 que fueron impugnados por la parte demandante, habiéndose incluso restituido las normas dejadas sin efecto por la Única Disposición Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, se ha producido la sustracción de la materia, por lo que debe declararse **improcedente la demanda**, tal como lo ha considerado el voto en mayoría.

Argumentos de las partes en relación con los vicios de inconstitucionalidad formal alegados

4. El Colegio demandante señala que, si bien el Poder Ejecutivo se encontraba legitimado para legislar mediante decretos de urgencia durante el interregno parlamentario, a causa de la disolución del Congreso, ello no implica que dicho poder del Estado hubiese podido regular cualquier materia o contenido normativo a través de tales decretos. Por ello, según el recurrente, aun cuando el decreto de urgencia impugnado hubiese sido aprobado con base en la aparente aplicación del artículo 135 de la Constitución, lo cierto es que dicha norma no ha cumplido con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 20

los requisitos exigidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como son: la excepcionalidad, necesidad, conexidad, transitoriedad y generalidad.

Como sustento de lo anterior, el demandante indica, en primer lugar, que la norma no ha cumplido con el requisito de excepcionalidad, referido a situaciones extraordinarias e imprevisibles, toda vez que el informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) emitido con miras a la aprobación de dicha norma impugnada menciona que esta tiene como finalidad regular el ingreso del personal al Estado a fin de establecer una correcta y adecuada gestión de la planilla única de pago del sector público. Es decir, no se trataría de ninguna situación extraordinaria o imprevisible que justificase la emisión del decreto impugnado. Efectivamente, según el demandante, el ingreso del personal al Estado no es una materia cuya regulación constituya una situación jurídica novedosa, más aún si preexisten en el ordenamiento jurídico normas a este respecto, como la Ley 27815, Ley Marco del Sector Público (en adelante LMSP) y la Ley 30057 (Ley Servir) o jurisprudencia de este Tribunal, como el caso Huatuco (Sentencia 5057-2013-PA/TC), leyes presupuestarias y el Decreto Legislativo 1442, entre otras. Dicha conclusión se refuerza, a su vez, en la medida en que la norma ha regulado diversas materias ordinarias como la contratación de procuradores públicos, el ordenamiento de la percepción de remuneraciones del sector salud, el ingreso de los docentes de diversos sectores, disposiciones para el tránsito hacia el régimen del servicio civil, aguinaldos percibidos por los internos de medicina, etc.

5. En cuanto al criterio de necesidad, la parte demandante sostiene, en la línea de lo anterior, que en el ordenamiento jurídico peruano ya se contempla una amplia gama de opciones y medidas disuasivas que imponen la obligación de ingresar al sector público a través de un concurso público.

Es así que, para el demandante, el decreto impugnado no tendría otro motivo sino pretender neutralizar actuales, posibles y futuros escenarios de reposiciones laborales, reincorporaciones o reconocimiento de vínculos laborales, provenientes de mandatos judiciales, desconociendo por consiguiente la obligación de acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6. Con relación al criterio de conexidad, la parte demandante sostiene que carece de sentido evaluar su cumplimiento si, como aduce, la norma cuestionada no cumple con el requisito de necesidad. En ese sentido, reitera que no se advierte una urgencia derivada de los ingresos indiscriminados al sector público por mandato judicial.
7. Menciona también que la norma cuestionada no cumple con el requisito de transitoriedad debido a su carácter permanente, ya que solo satisface parcialmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 21

el criterio de generalidad porque no tiene en cuenta el interés colectivo del servidor público, destinatario de dicha norma.

8. Por tales consideraciones, el demandante sostiene que la norma impugnada no cumple con los requisitos de validez formal exigidos para su expedición. Por ello, solicita que el Decreto de Urgencia 016-2020 sea declarado inconstitucional por la forma.
9. El demandado contesta la demanda, señalando que en el ordenamiento jurídico peruano se han previsto dos tipos de decretos de urgencia. Uno de ellos corresponde a la situación en la cual el Congreso se encuentra en funciones y la potestad del Ejecutivo para emitir normas con rango de ley es excepcional. El otro, en cambio, concretiza la función de legislar que corresponde al Poder Ejecutivo cuando el Congreso se encuentra disuelto.

Teniendo en cuenta tal distinción, la parte demandada indica que los criterios de excepcionalidad, necesidad, conexidad, transitoriedad y generalidad desarrollados por el Tribunal Constitucional para el primer caso no pueden ser aplicados de forma automática para el segundo, toda vez que se trata de situaciones completamente diferentes.

Por ello, el demandado sostiene que debe observarse que la norma cuestionada ha sido expedida en el marco de lo establecido por el artículo 135 de la Constitución, durante el período de interregno parlamentario, a consecuencia de la disolución del Congreso de la República, ocurrida el 30 de setiembre de 2019. Por ello, los criterios invocados por la parte demandante no serían, en su opinión, requisitos exigibles para el decreto de urgencia impugnado.

Análisis de fondo

10. El Tribunal Constitucional 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 las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 22

11. En el caso de autos, según los argumentos del demandante, se relacionaría con el supuesto c) mencionado *supra*. En efecto, el demandante alega que el contenido normativo del decreto de urgencia impugnado incluye materias cuya regulación no puede ser expedida a través de este tipo de norma que emitió el Poder Ejecutivo, según la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal.
12. Al respecto, el demandante sostiene que un decreto de urgencia solo puede regular materias de índole económico-financiera y cuando lo requiera el interés nacional, obedeciendo a criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, de conformidad con la Constitución. En tal sentido, según el recurrente, las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas por el decreto impugnado no se enmarcan dentro de dichos parámetros exigidos por la Constitución.
13. Así pues, para resolver el problema constitucionalmente relevante del presente caso se requiere determinar si las materias establecidas en el decreto de urgencia impugnado podían o no ser válidamente reguladas por este tipo de norma que expide el Poder Ejecutivo.
14. Resulta pertinente mencionar que el orden constitucional vigente ha previsto un conjunto de requisitos respecto a la expedición de los decretos de urgencia, lo que ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en variada jurisprudencia.
15. Por otro lado, **es necesario distinguir entre los decretos de urgencia ordinarios**, cuya base normativa se desprende, entre otros, del artículo 118, inciso 19, de la Constitución, **y aquellos extraordinarios**, que son expedidos al amparo del artículo 135 de dicha Norma Fundamental, como se indicará a continuación.
16. El Tribunal Constitucional ha sostenido en reiteradas ocasiones que los decretos de urgencia son normas con rango de ley cuya legitimidad constitucional depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su expedición.
17. Así pues, los decretos de urgencia **ordinario** deben cumplir requisitos formales y sustanciales. Los primeros son previos como posteriores a su promulgación en tanto que el cumplimiento de los segundos involucra la verificación de criterios endógenos y exógenos.
18. En cuanto a los requisitos formales, y como ya se mencionó *supra*, estos pueden ser *ex ante* y *ex post*. Así, el requisito *ex ante* está constituido por el refrendo del presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123 de la Constitución), mientras que el requisito *ex post* lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 23

cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, en concordancia con el procedimiento de control que debe realizar el Parlamento, según el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

19. En lo que respecta a los criterios sustanciales, estos implican la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, esto es, de la materia que regula el decreto y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado.
20. En cuanto a lo primero, esto es, el criterio endógeno, el propio inciso 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre «materia económica y financiera», lo que, de acuerdo al principio de separación de poderes, implica que dicha materia sea el contenido específico de la disposición.
21. Como se ha reiterado en diversas ocasiones, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico. Sin embargo, corresponde distinguir entre los medios o mecanismos de la norma que integran su contenido y los fines que la inspiran. De esta manera, la concreta regulación o estado de cosas que persigue la norma debe ser de naturaleza económica o financiera e incidir directamente en el mercado, entre otros supuestos análogos, etc.
22. Asimismo, la expedición de un decreto de urgencia debe respetar los límites constitucionales impuestos a este respecto. Tal es el caso del límite explícito recaído sobre la materia tributaria, proscrita de ser regulada a través de un decreto de urgencia según lo establecido en el párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución.
23. Por otro lado, en la Sentencia 008-2003-PI/TC el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, son las que justifican su expedición. En ese sentido, con base en la interpretación sistemática de las exigencias previstas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución y del inciso c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso, este Tribunal ha establecido que los criterios sustanciales exógenos que deben concurrir conjuntamente al expedirse un decreto de urgencia son los siguientes:
 - a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la «voluntad» de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español —criterio que este Colegiado sustancialmente comparte— que «en principio y con el razonable



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 24

margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma» (STC 29/1982, fundamento 3).

b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción) pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que estos devengan en irreparables.

c) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el caso Colegio de Notarios de Lima (Sentencias 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, fundamento 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues, tal como prescribe el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, debe ser el «interés nacional» el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos a intereses determinados, sino que, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

d) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él «cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad» (STC 29/1982, FJ 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada (Sentencia 008-2003-PI/TC, fundamento 60).

24. Sin embargo, estas exigencias que debe observar el Poder Ejecutivo al momento de expedir decretos de urgencia se modulan cuando se trata de emitir este tipo de normas bajo el supuesto previsto en el artículo 135 de la Constitución.

25. La otra clase de decretos de urgencia previstos en la Constitución son los **decretos de urgencia extraordinarios** que expide el Poder Ejecutivo, de conformidad con su artículo 135, cuando el Congreso de la República ha sido disuelto por la causal prevista en el artículo 134 de dicho texto constitucional, es decir, ante la censura o negativa de su confianza a dos Consejos de Ministros.

26. Así pues, el artículo 135 establece que:

Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 25

Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

27. De dichos artículos constitucionales se desprende que el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para legislar a través de decretos de urgencia durante el interregno parlamentario, lo que, a su vez, debe ser objeto de control por el Poder Legislativo, según lo precisado en la disposición glosada.
28. Por consiguiente, ante la disolución del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para expedir los decretos de urgencia extraordinarios.
29. De lo anteriormente mencionado se desprende que no se trata del supuesto ordinario al que corresponden los decretos de urgencia que el presidente de la república expide, de conformidad con el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución.
30. Así pues, al ser un escenario excepcional, no sería razonable, en principio, que las exigencias que debe observar el Poder Ejecutivo al emitir los decretos de urgencia extraordinarios durante el interregno parlamentario sean las mismas o idénticas a aquellas que deben ser cumplidas, efectivamente, cuando dicha situación no se configura.
31. Esto último se sostiene sin perjuicio de considerar que el Congreso de la República es, por antonomasia, el poder del Estado que se ocupa de la expedición de las leyes, con base en un proceso deliberativo público que refleje la diversidad de intereses de la sociedad, en el marco de una democracia pluralista.
32. En tal sentido, Tribunal Constitucional, en la Sentencia 00006-2017-PI/TC, ha sostenido que:

Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas (fundamento 4).
33. Ahora bien, como ya se indicó previamente, los decretos de urgencia que expide el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario tienen un carácter extraordinario en razón a que resultan del ejercicio de la competencia para legislar ante la disolución constitucional del Congreso.
34. Siendo ello así, durante dicho período el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para legislar a través de decretos de urgencia, con base y —también con límites— en la propia Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 26

35. Los decretos de urgencia expedidos durante el interregno parlamentario no tienen los mismos requisitos que los ordinarios y, por ende, pueden, en principio, referirse a las materias abordadas por las disposiciones vigentes de la norma impugnada en el presente caso. Sin embargo, ello no impide que tales decretos de urgencia puedan ser controlados, por razones sustantivas, a través de un proceso de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Constitución y el bloque de constitucionalidad.
36. En tal sentido, aun cuando se considere que los decretos de urgencia extraordinarios pueden, eventualmente, referirse a materias como las reguladas por las disposiciones vigentes de la norma sometida a control, ello no significa que estas sean por sí mismas constitucionales por el fondo. Sin perjuicio de lo anterior, el nuevo Congreso podría modificarlos o derogarlos, como precisamente ha ocurrido en el presente caso con la expedición de la Ley 31115.
37. Por consiguiente, lo que corresponde es desestimar la demanda en el extremo referido a la impugnación por razones de forma de las normas vigentes del Decreto de Urgencia 016-2020.

Por estos fundamentos, a mi consideración, debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta contra los artículos 3, 4, la Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020; e **INFUNDADA** la demanda respecto al alegado vicio de inconstitucionalidad formal de las normas vigentes del Decreto de Urgencia 016-2020.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 27

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Si bien coincido con declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de los artículos 3, 4, la cuarta disposición complementaria final y la única disposición complementaria derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, en atención a los argumentos contenidos en la sentencia de mayoría referidos al análisis de los vicios de inconstitucionalidad por el fondo, advierto que mis colegas magistrados han omitido pronunciarse sobre los alegados vicios de inconstitucionalidad formal. No debe soslayarse que la parte demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad total del aludido decreto de urgencia, en atención a vicios formales referidos esencialmente a la incompetencia del Poder Ejecutivo para regular la materia en cuestión.

Al respecto, debo remitirme a un caso similar a este: la sentencia emitida en el Expediente 00003-2020-PI/TC, sobre la negociación colectiva en el Sector Público. Emití entonces un voto singular por la improcedencia de la demanda, al haber operado la sustracción de la materia, pues la norma cuestionada fue derogada *íntegramente* por la Ley 31114. En el presente caso, empero, la derogatoria solo ha sido *parcial*, por lo que corresponde realizar el análisis de constitucionalidad formal del Decreto de Urgencia 016-2020, el cual tendría incidencia en los artículos que no han sido derogados por la Ley 31115 y, por tanto, se encuentran vigentes.

En la referida sentencia se analiza precisamente la competencia del Poder Ejecutivo para regular la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública a través de un decreto de urgencia. Para ello, se distingue entre decretos de urgencia ordinarios y extraordinarios, siendo los primeros aquellos que —en materia económica y financiera— se expiden al amparo del artículo 118, inciso 19, de la Constitución, en tanto que los segundos se emiten durante el interregno parlamentario en virtud del artículo 135.

El decreto de urgencia hoy impugnado fue expedido durante el mencionado interregno parlamentario, al igual que el decreto de urgencia controlado en el Expediente 00003-2020-PI/TC. Sin embargo, no debe pasarse por alto el hecho de que este interregno provino de una inconstitucional disolución del Congreso. Como detallé en el voto singular que emití en el Expediente 0006-2019-CC/TC, el acto acaecido el 30 de setiembre de 2019 vulneró el principio de separación de poderes. Ese día, el Poder Ejecutivo hizo cuestión de confianza sobre cómo el Congreso debía llevar a cabo una atribución exclusiva suya: la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. En mi opinión, el Ejecutivo podía formular una sugerencia, pero de ninguna manera querer imponer su opinión, planteando una cuestión de confianza al respecto. Adicionalmente, el Ejecutivo interpretó que, al haber continuado con la votación de dos de los candidatos a ser magistrados del Tribunal Constitucional, el Congreso le había denegado fácticamente la confianza solicitada. Por ello, procedió a disolverlo apuradamente, segundos antes de que este votara en favor de la cuestión de confianza planteada. Esto fue tanto más grave cuanto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020| 28

la sesión había sido convocada —quince días hábiles antes de su realización, como lo exige la ley— solo para votar la elección de los magistrados constitucionales. Los ministros irrumpieron, pues, en el Hemiciclo en una sesión en la que no tenían nada que hacer y pretendieron que el Congreso cambiara la agenda de su sesión. Fue un acto torpe, prepotente y, por supuesto, inconstitucional.

Ahora bien, incluso en la línea asumida por una ajustada mayoría de mis colegas magistrados en dicho proceso competencial —con la que discrepo profundamente—, debe tenerse presente que la actuación del presidente de la República durante el interregno parlamentario tiene límites.

En el caso que nos convoca, el Poder Ejecutivo ha emitido un decreto de urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, entre las que se encuentra la reposición laboral ordenada por mandato judicial (artículo 3). Si bien mantengo una posición discrepante de la de mis colegas magistrados respecto de la reposición laboral —pues considero que carece de sustento constitucional—, lo que me permitiría sustentar la estimación de la demanda en este extremo al haber regulado el Poder Ejecutivo dicha materia en contravención a los límites que la Constitución le ha impuesto, también es cierto que el referido artículo ha sido derogado, por lo que ha operado la sustracción de la materia.

No ocurre lo mismo, pues, con relación a los demás artículos vigentes de la norma cuestionada. Así, pese a considerar que la disolución del Congreso fue inconstitucional por razones de forma y de fondo, no puedo desconocer las actuaciones estatales que se dieron luego del 30 de setiembre de 2019 —entre las que se encuentra la emisión de decretos de urgencia— o declarar su invalidez por razones de incompetencia, en atención al principio de previsión de consecuencias, el mismo que me permitió justificar la no restitución del Congreso disuelto y la validez de la convocatoria a elecciones congresales extraordinarias para el pasado 26 de enero de 2020.

Por tanto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda respecto al alegado vicio de inconstitucionalidad formal de las normas vigentes del Decreto de Urgencia 016-2020.

S.

SARDÓN DE TABOADA