



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo de 2016, la Sala Primera del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera y el voto dirimente del magistrado Blume Fortini, llamado a componer la discordia suscitada por el voto del magistrado Sardón de Taboada que se agrega

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Becerra Sánchez, apoderado de don Alcides Honorato López Pardave y otros, contra la resolución de fojas 222, de fecha 15 de enero de 2013, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 9 de enero de 2012, subsanado el 12 de enero de 2012, los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, José Hugo Clement García, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela interponen demanda de amparo contra el Ministerio del Interior y el Director General de la Policía Nacional del Perú. Solicitan que se declaren inaplicables las constancias de notificación, radiogramas y/o comunicaciones telefónicas mediante las cuales se les comunica que han pasado de la situación de actividad a la de "retiro por causal de renovación con fecha 1 de enero de 2012, en virtud de resoluciones ministeriales, que no han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano* ni a través de otro medio de comunicación, desconociendo el contenido de las mismas" (sic), por considerar que vulneran el artículo 51 de la Constitución Política del Perú.

En mérito a lo que aquí señalan los recurrentes piden se ordene su inmediata reincorporación a la situación de actividad con el reconocimiento de antigüedad, honores y remuneraciones inherentes al grado, considerando el tiempo durante el cual se hizo efectivo el cese como tiempo laborado para efectos del reconocimiento del tiempo de servicios y pensionarios. Asimismo, alegan que no se han observado las Sentencias 0090-2004-PA/TC y 8446-2006-PA/TC, que en calidad de precedente estableció los criterios a seguir para la renovación del personal militar y policial, vulnerando con ello sus derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, de defensa, a la motivación suficiente y al trabajo, entre otros.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

Manifiestan ser oficiales de la Policía Nacional del Perú, con un promedio de 30 años de servicios prestados a la institución; que no cuentan con antecedentes ni situaciones que pudieran ameritar la separación del cuerpo policial, y que desconocen las motivaciones que determinan el cese del cual han sido objeto, pues se les “ha cesado en virtud de una norma inexistente” (sic), la cual no puede ser cuestionada al carecer de fundamento jurídico. Señalan que la supuesta causal de “renovación” constituye una facultad arbitraria, desmedida y ausente de objetividad, toda vez que no constituye una causal objetiva de pase a la situación de retiro, más aún si en la actualidad está vigente la ley que establece que con 38 años de servicios un oficial puede mantenerse en actividad. Finalmente, solicitan que se remita los actuados al Ministerio Público, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.

El Procurador Público encargado de los asuntos judiciales del Ministerio del Interior deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia. En la contestación de la demanda, expresa que se ha cumplido con notificar a los demandantes conforme a las diversas modalidades de notificación establecidas en el artículo 20 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y que, por tanto, es compatible con el ordenamiento legal. Agrega que, al requerirse a los actores para que se apersonen a la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú, a fin de recabar su resolución e internar su *carnet* de identidad policial y armamento de propiedad del Estado, no se está vulnerando su derecho al trabajo, sino que, por el contrario, se les está comunicando que se apersonen a dicha entidad. Señala también que ello debe ser dilucidado y que si lo consideran pertinente, interpongan los recursos que franquea la ley. Asimismo, refiere que cuando se cuestionan resoluciones administrativas, debe ser dilucidado en el proceso contencioso-administrativo conforme a la Ley 27584, y no mediante el proceso de amparo. Por ende, el amparo no es la vía idónea para resolver la presente controversia.

El Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Trujillo, con fecha 28 de junio de 2012, declaró infundada la excepción propuesta por la emplazada, y con fecha 16 de agosto de 2012, declaró infundada la demanda. Estimó que los accionantes han sido debidamente notificados de la decisión, esto es, que se les comunicó el motivo del pase al retiro (por renovación de cuadros), pero requiriéndoles para que se apersonen a recabar su respectiva resolución, internar su *carnet* de identidad policial y armamento de propiedad del Estado. Sin embargo, no han cumplido, motivo por el cual no pueden alegar que han sido objeto de un despido incausado, ni sustentar su pretensión en que desconocen el motivo de su cese o el contenido de las resoluciones que disponen tal cese, pues ellos, voluntariamente, conociendo el contenido de las notificaciones ya señaladas, inclusive el número y la fecha de las resoluciones que les corresponden, no se apersonan a recogerlas, entregar su *carnet* e internar el armamento. Para el Juzgado,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

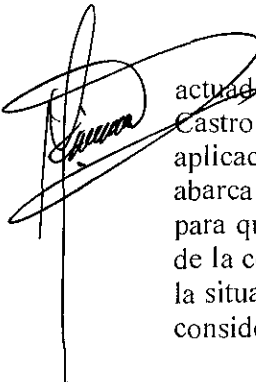


EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

tal accionar renuente no puede servir de sustento para justificar un despido incausado.



La Sala superior revisora revocó la apelada y, reformándola, declaró nulo todo lo actuado, calificando la demanda de amparo interpuesta por don Eduar Wilfredo Cáceres Castro y otros, y, en consecuencia, improcedente la misma, por considerar que en aplicación del principio de congruencia, el pronunciamiento jurisdiccional únicamente abarca los cuestionamientos a los actos de notificación que se detallaron anteriormente, para que, de ninguna manera, se está emitiendo pronunciamiento alguno sobre el fondo de la controversia. Por tanto, no se emite juicio de valor respecto a la validez del pase a la situación de retiro de los demandantes, pues ellos tienen expedita la vía procesal que consideren pertinente para hacer valer su derecho y cuestionar su pase al retiro.

Con fecha 25 de marzo de 2013, los recurrentes interponen recurso de agravio constitucional (RAC). Allí señalan que los actos administrativos cuestionados carecen de motivación y de todos los requisitos que necesariamente deben reunir. Asimismo, alegan que su separación de la situación de actividad a la de retiro se produjo con la entrega de las comunicaciones y radiogramas, con posterioridad al 31 de diciembre de 2011 y al 1 de enero de 2012.


### FUNDAMENTOS

#### Cuestiones procesales

1. El señor José Hugo Clement García, mediante escrito de fecha 6 de junio de 2012 (f. 129), señala que

(...) en forma individual y por propio derecho me presento a su despacho adjuntando en calidad de prueba al presente proceso constitucional, la Resolución Ministerial 1787-2011-IN-PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011, instrumento legal por el cual me pasan de la situación de actividad a la situación de retiro por causal de renovación (...). Que la citada resolución es presentada a título personal debido a que la Resolución tiene carácter personalísimo. (...) Que evidentemente no me encuentro conforme con lo dispuesto (...), la Policía Nacional no ha cumplido con seguir una tratativa previa al pase a retiro, esto es de indicar al oficial con cierta antelación sobre el cambio próximo de su situación, fue un acto inusitado, es por ello que vengo postulando acceder a la justicia peticionando el cese a todo acto violatorio concebido en esta Resolución Ministerial (...).

Debe indicarse que con el referido escrito adjuntó la Resolución Ministerial 1787-2011-IN-PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (f. 124), y los documentos referentes al internamiento de arma de fuego de propiedad del Estado (ff. 126-128).





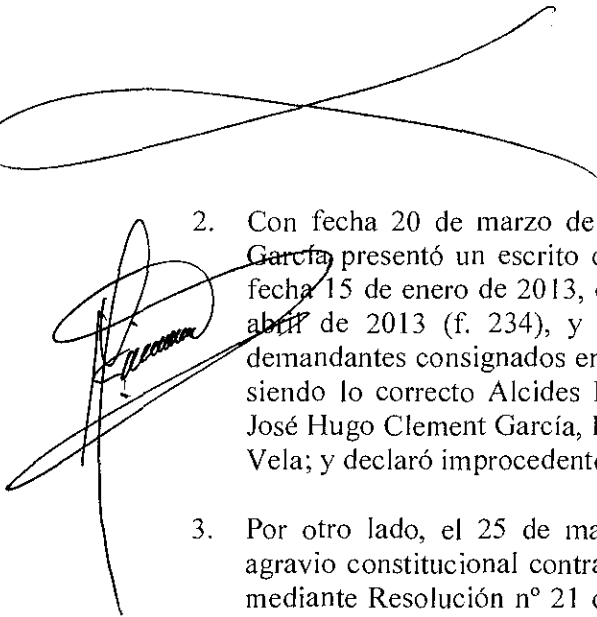
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



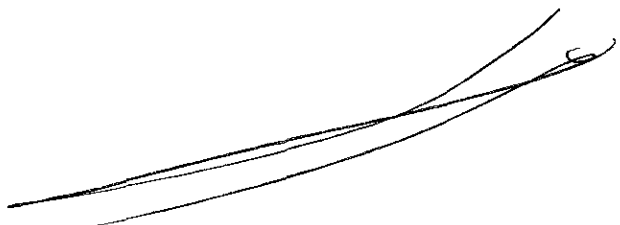
EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

- 
2. Con fecha 20 de marzo de 2013 (f. 232), el codemandante José Hugo Clement García presentó un escrito de aclaración y corrección de la sentencia de vista de fecha 15 de enero de 2013, el cual fue resuelto mediante Resolución de fecha 8 de abril de 2013 (f. 234), y en donde se procedió a corregir el nombre de los demandantes consignados en el ítem I – Asunto, y en el ítem IV – Parte resolutive, siendo lo correcto Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, José Hugo Clement García, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela; y declaró improcedente la solicitud de aclaración de la sentencia de vista.
  3. Por otro lado, el 25 de marzo de 2013 la parte recurrente presentó recurso de agravio constitucional contra la sentencia de segundo grado, la cual fue concedida mediante Resolución n.º 21 de fecha 11 de abril de 2013 (f. 242). Sin embargo, el señor José Hugo Clement García también interpone recurso de agravio constitucional el 16 de marzo de 2013 (f. 247), donde manifiesta:

Ha sido emitida la Resolución Veintiuno por la cual se concede el Recurso de Agravio Constitucional, ordenando sean elevados los autos, por esta consideración reitero que el abogado que impugna dicha Sentencia ha dejado de representarme en juicio y esta decisión puse de conocimiento de la Sala con mi escrito de nueve de enero de 2013 (...), entonces solicito a la Sala se pronuncie respecto a mi calidad procesal debido a que **yo no me adhiero a ningún recurso impugnatorio de mis co-demandantes, he consentido la Sentencia de Vista**, por ser mi derecho hacerlo y pido sean remitidos los autos al Juzgado de origen y se ejecute lo ordenado en ella (énfasis agregado).

4. Ante lo expuesto, la Sala Superior emite la Resolución de fecha 23 de abril de 2013 (f. 248). Señala que debe tenerse en cuenta que el codemandante José Hugo Clement García se encuentra patrocinado por la abogada Tania Lucía Alarcón Carrión, y que ellos no han interpuesto recurso de agravio constitucional contra la sentencia de vista contenida en la Resolución n.º 19, de fecha 15 de enero de 2013. Con base en aquello, declara improcedente la solicitud formulada por el señor Clement García sobre la remisión de los autos al juzgado de origen.
  5. Este Sala del Tribunal considera que solo procederá a emitir pronunciamiento en cuanto a los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, quienes interpusieron recurso de agravio constitucional, y no respecto del señor José Hugo Clement García, pues, como se ha indicado en el fundamento supra, no presentó recurso de agravio y consintió la sentencia de segundo grado, hecho que se corrobora con su escrito de fecha 26 de agosto de 2014 (f. 2 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).
- 



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

### Delimitación del petitorio

6. Los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela solicitan que se declaren inaplicables las constancias de notificación, radiogramas y/o comunicaciones telefónicas, mediante las cuales se les comunicó su pase de la situación de actividad a la de retiro por la causal de renovación con fecha 1 de enero de 2012, en virtud de Resoluciones Ministeriales que no han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano*, ni a través de otro medio de comunicación. Por ende, solicitan que se ordene su inmediata reincorporación a la situación de actividad con el reconocimiento de antigüedad, honores y remuneraciones inherentes al grado, considerando el tiempo durante el cual se hizo efectivo el cese como tiempo laborado para efectos del reconocimiento del tiempo de servicio y pensionarios. Alegan los recurrentes la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, de defensa, a la motivación suficiente, al trabajo, a la igualdad ante la ley, al honor y a la buena reputación y al debido proceso, entre otros.
7. Los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela en principio alegan que no tenían conocimiento de las Resoluciones que los pasaba de la situación de actividad a la de retiro. Sin embargo, de los documentos que obran de fojas 11 - 13, 16 y 17, se aprecia que tales personas sí tomaron conocimiento de la decisión de su pase a la situación de retiro por renovación, por lo que dicho cuestionamiento no resulta amparable. Cabe mencionar que el señor José Hugo Clement García también tomó conocimiento de su pase al retiro conforme se aprecia a fojas 14 y 15 de autos.
8. De otro lado, los accionantes, en puridad, pretenden su reincorporación a la situación de actividad con el reconocimiento de antigüedad y otros beneficios, alegando haber sido pasados a la situación de retiro sin que las resoluciones ministeriales de las cuales hace mención la demandada hayan sido publicadas en el diario oficial *El Peruano*. Según los demandantes, tales resoluciones no pueden ser cuestionadas porque carecen de motivación o fundamento jurídico.

En consecuencia, visto que los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela invocan la vulneración de una serie de derechos constitucionales, esta Sala considera que, conforme a la sentencia expedida en el Expediente 0090-2004-PA/TC, el derecho constitucional directamente comprometido en el presente caso



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

es el derecho al debido proceso (y más concretamente, el derecho a la debida motivación); y, de manera subsidiaria, los derechos al honor y a la buena reputación, y al trabajo.

### Procedencia de la demanda

9. Conforme al criterio establecido en la STC 0090-2004-PA/TC, son procedentes en la vía del proceso de amparo aquellas demandas en las cuales se cuestiona el pase a retiro por la causal de renovación. Por esta razón, corresponde emitir pronunciamiento de fondo.

**Sobre la afectación del derecho al debido proceso, el cual incluye la debida motivación (Art. 139.3 de la Constitución)**

### Argumentos de la parte demandante

10. Los actores refieren que las supuestas Resoluciones Ministeriales mediante las cuales se dispuso su pase a la situación de retiro por la causal de renovación no han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano*, y que no pueden ser cuestionadas por carecer de motivación y fundamento jurídico, de manera que su pase a la situación de retiro constituye una decisión arbitraria que vulnera su derecho al debido proceso y, concretamente, su derecho a la debida motivación.

### Argumentos de la parte demandada

11. Sostiene que se ha cumplido con notificar a los demandantes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 27444. Agrega haber requerido a los accionantes para que se apersonen a la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú a fin de recabar su resolución e internar su  *carnet*  de identidad policial y armamento de propiedad del Estado, pues no se les está negando recibir la resolución de pase al retiro, sino, por el contrario, se les está comunicando que se apersonen a dicha entidad, y que, de ser el caso, interpongan los recursos pertinentes que franquea la ley.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

12. Los demandantes afirman que las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP, expedidas con fecha 31 de diciembre de 2011, que resolvieron su pase a la situación de retiro por renovación, no fueron publicadas en el diario oficial *El Peruano*, situación que vulnera lo dispuesto en el artículo 51 de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

Constitución Política del Perú.

13. Al respecto, el artículo 51 de la Constitución Política del Perú establece: “**La Supremacía de la Constitución:** La Constitución prevalece sobre toda norma legal: la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. Por tanto, el argumento planteado por la parte actora también debe ser desestimado.

14. Asimismo, en el numeral 4 del artículo 48.1 de la Ley 28857, modificado por el artículo único de la Ley 29333, vigentes al momento del cese, se establecía que “La propuesta de renovación de Oficiales Superiores es presentada por escrito por el Director General de la Policía Nacional del Perú al Ministro del interior para su aprobación, previo informe del Consejo de Calificación”.

Del parámetro constitucional: el Caso Callegari

15. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia, el pase a retiro por la causal de renovación en las Fuerzas Armadas y Policía Nacional es una facultad discrecional del Presidente de la República, conforme lo disponen los artículos 167 y 168 de la Constitución, concordantes con los artículos 32 de la Ley 27238, 48 y 49 de la Ley 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú (modificadas por el artículo único de la Ley 29333, del 21 de marzo de 2009), y 30 del Decreto Supremo 012-2006-IN, Reglamento de la citada norma legal, la cual se modificó por el artículo 4 del Decreto Supremo 005-2009-IN (publicado el 5 de noviembre de 2009).

16. Debe precisarse que la Ley 28857 quedó derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1149, publicada el 11 de diciembre de 2012.

17. Sin embargo, y como ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente n.º 00090-2004-PA/TC (Caso Juan Carlos Callegari Herazo, fundamento 5), todas las resoluciones y las sentencias emitidas con posterioridad a ella, respecto del pase de personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú de la situación de actividad a la de retiro por la causal de renovación, deberán sujetarse a los criterios allí establecidos, debido a que dichas resoluciones no pueden quedar exentas del control constitucional realizado por el Tribunal Constitucional. Así, en el fundamento 15) de la referida sentencia establece lo siguiente:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

En buena cuenta, la discrecionalidad queda sujeta a las siguientes limitaciones: a) en los casos de los grados de discrecionalidad mayor la intervención jurisdiccional se orienta a corroborar la existencia, el tiempo de ejercicio permitido, la extensión espacial y material, así como la forma de manifestación jurídica constitucional o legal de dicha prerrogativa de la libre decisión y el cumplimiento de las formalidades procesales; b) en los casos de los grados de discrecionalidad intermedia y menor aparecen adicionalmente los elementos de razonabilidad y proporcionalidad.

Es por ello que la prescripción de que los actos discrecionales de la Administración del Estado sean arbitrarios exige que éstos sean motivados; es decir, que se basen necesariamente en razones y no se constituyan en la mera expresión de la voluntad del órgano que los dicte.

Dichas razones no deben ser contrarias a la realidad y, en consecuencia, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión. Más aún, entre ellas y la decisión necesariamente debe existir consistencia lógica y coherencia.

En ese contexto, al Tribunal Constitucional le corresponde verificar que existan dichas razones, que éstas no contradigan los hechos determinantes de la realidad y que tengan consistencia lógica y coherente con los objetivos del acto discrecional.

### La motivación de las resoluciones

18. La motivación como elemento del derecho a un debido proceso, como bien lo establece la sentencia del Caso Callegari, no se satisface solamente con citar la norma legal que ampara la decisión jurisdiccional o administrativa, sino que lo relevante allí es el exponer las razones de hecho y el fundamento jurídico que justifican la decisión adoptada.
19. En ese sentido, se analizará si el pase al retiro por la causal de renovación cumple los criterios establecidos en la STC 090-2004-PA/TC:
  - a) Resolución Ministerial N.º 1444-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (f. 15 del cuadernillo del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que sólo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Alcides Honorato López Pardave. Asimismo, a fojas 16 del referido cuadernillo obra el Acta de Consejo de Calificación N.º 39-2011-CC-PNP, de fecha 24 de diciembre de 2011, que sólo hace referencia a que *el actor cuenta con dos años de permanencia en el grado y 33 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. De ello se concluye que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

- b) Resolución Ministerial N.º 1816-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (f. 22 del cuadernillo del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que sólo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Eduar Wilfredo Cáceres Castro. Asimismo, a fojas 23 del referido cuadernillo obra el Acta de Consejo de Calificación N.º 166-2011-CC-PNP, de fecha 27 de diciembre de 2011, que sólo hace referencia a que *el actor cuenta con un años de permanencia en el grado y 30 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. Se concluye, entonces, que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.
- c) Resolución Ministerial N.º 1792-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (f. 29 del cuadernillo del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que solo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Jorge Ernesto Raffo Lecca. Asimismo, a fojas 30 del referido cuadernillo obra el Acta de Consejo de Calificación N.º 142-2011-CC-PNP, de fecha 26 de diciembre de 2011, que solo hace referencia a que *el actor cuenta con 12 años de permanencia en el grado y 30 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. De ello se concluye que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.
- d) Resolución Ministerial N.º 1720-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

2011 (f. 35 del cuadernillo del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que solo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Carlos Alberto Conde Vela. Asimismo, a fojas 36 del referido cuadernillo obra el Acta de Consejo de Calificación N.º 52-2011-CC-PNP, de fecha 25 de diciembre de 2011, que sólo hace referencia a que *el actor cuenta con seis años de permanencia en el grado y 32 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. Se concluye, entonces, que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

#### **Derecho al trabajo**

20. En el caso de autos, se está ante la emisión de un acto de la Administración que carece de razonabilidad y proporcionalidad, en el que no se ha expuesto una justificación objetiva del pase a retiro de los accionantes. Por lo tanto, atendiendo a que la demandada no ha probado la existencia de una causa justa para disponer la decisión cuestionada, esta Sala del Tribunal concluye que las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP resultan arbitrarias, de acuerdo con los fundamentos 37 a 39 de la STC 0090-2004-PA/TC.

#### **El derecho al honor y a la buena reputación**

21. El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 44 y 45 del Caso Callegari, ha determinado que "(...) el mal uso de la facultad discrecional de la Administración de pasar al retiro por renovación a oficiales de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas mediante resoluciones no motivadas y arbitrarias exponiéndose el honor del administrado, pues las causas de su cese quedaron sujetas a la interpretación individual y subjetiva de cada individuo (...)".
22. En tal sentido, al haberse determinado que las resoluciones cuya inaplicabilidad se solicita están indebidamente motivadas, cabe concluir que se ha afectado el derecho al honor y a la buena reputación de los demandantes. En consecuencia, el extremo del petitorio referido a que se declaren inaplicables las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP debe ser estimado por haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales mencionados en el fundamento *supra*.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

23. Respecto al reconocimiento del tiempo de servicios, dicho extremo debe declararse improcedente, dado que no tiene naturaleza restitutoria.

### **Respecto al pedido de reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al cargo**

24. Sobre este extremo, cabe señalar que ello no corresponde ser analizado en esta vía, toda vez que existe una vía procedimental específica, idónea e igualmente satisfactoria para ese tipo de pretensiones.

25. Con relación al pedido de remisión de los actuados al Fiscal Provincial en lo Penal, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, cabe precisar que, no habiéndose acreditado un ánimo doloso en el pase al retiro de los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, por la entidad demandada, o indicio alguno que haga presumir la existencia de un delito, dicha pretensión debe ser declarada improcedente.

### **Efectos de la presente sentencia**

26. Conforme a lo expuesto, en el caso de autos, esta Sala ha constatado que la entidad demandada ha vulnerado el derecho al debido proceso, y más específicamente en cuanto a la motivación de las resoluciones, además de los derechos al trabajo y al honor y la buena reputación de los recurrentes. Por este motivo, corresponde estimar la demanda en dichos extremos.
27. Asimismo, de conformidad con el artículo 56 de Código Procesal Constitucional, corresponde ordenar únicamente el pago de los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.
28. Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente señalar que cuando se interponga y admita una demanda de amparo contra la Administración Pública que tenga por finalidad la reposición del demandante, ello tiene que registrarse como una posible contingencia económica que tiene que ser prevista en el presupuesto, con la finalidad de que la plaza que ocupaba se mantenga presupuestada para, de ser el caso, poder actuar o ejecutar en forma inmediata la sentencia estimatoria.
29. En estos casos, la Administración Pública, para justificar el mantenimiento de la plaza presupuestada, tendrá que tener presente que el artículo 7 del C.P.Const. dispone que "El Procurador Público, antes de que el proceso sea resuelto en primer grado,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE  
Y OTROS

está facultado para poner en conocimiento del titular de la entidad su opinión profesional motivada cuando considere que se afecta el derecho constitucional invocado”. Con la opinión del procurador público, puede evitarse y preverse gastos fiscales, ya que la Administración Pública puede allanarse a la demanda (si es que la pretensión según la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal Constitucional es estimable) o proseguir con el proceso.

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

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA, en parte**, la demanda de amparo, por haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales a la debida motivación de las resoluciones, al trabajo, a la igualdad ante la ley, al honor y a la buena reputación, incumpléndose los criterios y condiciones previstos en la sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-PA/TC. En consecuencia, se declaran **NULAS** las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP, de 31 de diciembre de 2011.
2. **ORDENAR** al Ministerio del Interior que disponga reincorporar a la situación de actividad en el grado de Coronel a don Alcides Honorato López Pardave, y en el grado de Comandante a don Jorge Ernesto Raffo Lecca, don Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, en el plazo máximo de dos (2) días, bajo apercibimiento de que el Juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos del proceso.
3. **IMPROCEDENTE** en los extremos que solicitan la remisión de los actuados al Ministerio Público, el pedido de reconocimiento del tiempo de servicios y el pedido de reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al cargo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LÓPEZ  
PARDAVE Y OTROS

### VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Me adhiero al voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, que declara **FUNDADA** en parte la demanda de amparo, por haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales a la debida motivación de las resoluciones, al trabajo, a la igualdad ante la ley, al honor y a la buena reputación, incumplándose los criterios y condiciones previstos en la sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-PA/TC; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792, 1720-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011; ordenándose al Ministerio del Interior que disponga reincorporar a la situación de actividad en el grado de coronel a don Alcides Honorato López Pardave, y en el grado de comandante a don Jorge Ernesto Raffo Lecca, don Eduar Wilfredo Cáceres castro y Carlos Alberto Conde Vela, en el plazo máximo de dos días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal constitucional, con el abono de las costas y costos procesales; e **IMPROCEDENTE** lo solicitado en los extremos referidos a la remisión de los actuados al Ministerio Público, el pedido de reconocimiento de tiempo de servicios y el pedido de reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al cargo.

S.  
**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Refatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS MIRANDA CANALES  
Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

**Cuestiones procesales**

1. El señor José Hugo Clement García, mediante escrito de fecha 6 de junio de 2012 (folio 129), señala que

[...] en forma individual y por propio derecho me presento a su despacho adjuntando en calidad de prueba al presente proceso constitucional, la Resolución Ministerial 1787-2011-IN-PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011, instrumento legal por el cual me pasan de la situación de actividad a la situación de retiro por causal de renovación[...]. Que la citada resolución es presentada a título personal debido a que la Resolución tiene carácter personalísimo. [...] Que evidentemente no me encuentro conforme con lo dispuesto [...], la Policía Nacional no ha cumplido con seguir una tratativa previa al pase a retiro, esto es de indicar al oficial con cierta antelación sobre el cambio próximo de su situación, fue un acto inusitado, es por ello que vengo postulando acceder a la justicia peticionando el cese a todo acto violatorio concebido en esta Resolución Ministerial [...].

Debe indicarse que con el referido escrito adjuntó la Resolución Ministerial 1787-2011-IN-PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (folio 124), y los documentos referentes al internamiento de arma de fuego de propiedad del Estado (folios 126-128).

2. Con fecha 20 de marzo de 2013 (folio 232), el codemandante José Hugo Clement García presentó un escrito de aclaración y corrección de la sentencia de vista de fecha 15 de enero de 2013, el cual fue resuelto mediante Resolución de fecha 8 de abril de 2013 (folio 234), y en donde se procedió a corregir el nombre de los demandantes consignados en el ítem I – Asunto, y en el ítem IV – Parte resolutive, siendo lo correcto Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, José Hugo Clement García, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela; y declaró improcedente la solicitud de aclaración de la sentencia de vista.
3. Por otro lado, el 25 de marzo de 2013, la parte recurrente presentó recurso de agravio constitucional contra la sentencia de segundo grado, la cual fue concedida



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

mediante Resolución 21 de fecha 11 de abril de 2013 (folio 242). Sin embargo, el señor José Hugo Clement García también interpone recurso de agravio constitucional el 16 de marzo de 2013 (folio 247). Allí manifiesta lo siguiente:

Ha sido emitida la Resolución Veintiuno por la cual se concede el Recurso de Agravio Constitucional, ordenando sean elevados los autos, por esta consideración reitero que el abogado que impugna dicha Sentencia ha dejado de representarme en juicio y esta decisión puse de conocimiento de la Sala con mi escrito de nueve de enero de 2013 [...], entonces solicito a la Sala se pronuncie respecto a mi calidad procesal debido a que **yo no me adhiero a ningún recurso impugnatorio de mis co-demandantes, he consentido la Sentencia de Vista**, por ser mi derecho hacerlo y pido sean remitidos los autos al Juzgado de origen y se ejecute lo ordenado en ella (énfasis agregado).

4. Ante lo expuesto, la Sala superior emite la Resolución de fecha 23 de abril de 2013 (folio 248). Señala que debe tenerse en cuenta que el codemandante José Hugo Clement García se encuentra patrocinado por la abogada Tania Lucía Alarcón Carrión, y ellos no han interpuesto recurso de agravio constitucional contra la sentencia de vista contenida en la Resolución 19, de fecha 15 de enero de 2013. En base a aquello, declara improcedente la solicitud formulada por el señor Clement García sobre la remisión de los autos al Juzgado de origen.
5. Al respecto consideramos que solo procederá a emitir pronunciamiento en cuanto a los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, quienes interpusieron recurso de agravio constitucional, y no respecto del señor José Hugo Clement García, pues, como se ha indicado en el fundamento *supra*, no presentó recurso de agravio y consintió la sentencia de segundo grado, hecho que se corrobora con su escrito de fecha 26 de agosto de 2014 (folio 2 del cuaderno del Tribunal Constitucional).

### Delimitación del petitorio

6. Los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela solicitan que se declaren inaplicables las constancias de notificación, radiogramas y/o comunicaciones telefónicas, mediante las cuales se les comunicó su pase de la situación de actividad a la de retiro por la causal de renovación con fecha 1 de enero de 2012, en virtud de Resoluciones Ministeriales que no han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano*, ni a través de otro medio de comunicación. Por ende, solicitan que se ordene su inmediata reincorporación a la situación de actividad con el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

reconocimiento de antigüedad, honores y remuneraciones inherentes al grado, considerando el tiempo durante el cual se hizo efectivo el cese como tiempo laborado para efectos del reconocimiento del tiempo de servicio y pensionarios. Asimismo, alegan la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, de defensa, a la motivación suficiente, al trabajo, a la igualdad ante la ley, al honor y a la buena reputación, al debido proceso, entre otros.

7. Los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, en principio, alegan que no tenían conocimiento de las resoluciones que los pasaba de la situación de actividad a la de retiro. Sin embargo, de los documentos que obran de fojas 11-13, 16 y 17, se aprecia que tales personas sí tomaron conocimiento de la decisión de su pase a la situación de retiro por renovación, por lo que dicho cuestionamiento no resulta amparable. Cabe mencionar que el señor José Hugo Clement García también tomó conocimiento de su pase al retiro conforme se aprecia a fojas 14 y 15 de autos.
8. Por otro lado, los accionantes, en puridad, pretenden su reincorporación a la situación de actividad con el reconocimiento de antigüedad y otros beneficios, alegando encontrarse en la situación de retiro sin que las resoluciones ministeriales a las cuales hace mención la demandada hayan sido publicadas en el diario oficial *El Peruano*. Según los demandantes, tales resoluciones no pueden ser cuestionadas porque carecen de motivación o fundamento jurídico.

En consecuencia, visto que los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela invocan la vulneración de una serie de derechos constitucionales, consideramos que, conforme a la sentencia expedida en el Expediente 0090-2004-PA/TC, el derecho constitucional directamente comprometido en el presente caso es el derecho al debido proceso (y más concretamente, el derecho a la debida motivación); y, de manera subsidiaria, los derechos al honor y a la buena reputación, y al trabajo.

### **Procedencia de la demanda**

9. Conforme al criterio establecido en la Sentencia 0090-2004-PA/TC, son procedentes en la vía del proceso de amparo aquellas demandas en las cuales se cuestiona el pase a retiro por la causal de renovación. Por esta razón, corresponde emitir pronunciamiento de fondo.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

### Sobre la afectación del derecho al debido proceso, el cual incluye el derecho a la debida motivación (Art. 139, inciso 3, de la Constitución)

#### Argumentos de la parte demandante

10. Los actores refieren que las supuestas resoluciones ministeriales mediante las cuales se dispuso su pase a la situación de retiro por la causal de renovación no han sido publicadas en el diario oficial *El Peruano*, y que no pueden ser cuestionadas por carecer de motivación y fundamento jurídico. De esta manera, sostienen que su pase a la situación de retiro constituye una decisión arbitraria que vulnera su derecho al debido proceso y, concretamente, su derecho a la debida motivación.

#### Argumentos de la parte demandada

11. Sostiene que se ha cumplido con notificar a los demandantes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 27444. Agrega haber requerido a los accionantes para que se apersonen a la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú a fin de recabar su resolución e internar su carnet de identidad policial y armamento de propiedad del Estado, pues no se les está negando recibir la resolución de pase al retiro, sino, por el contrario, se les está comunicando que se apersonen a dicha entidad, y que, de ser el caso, interpongan los recursos pertinentes que franquea la ley.

#### Análisis del caso concreto

12. Los demandantes afirman que las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP, expedidas con fecha 31 de diciembre de 2011, que resolvieron su pase a la situación de retiro por renovación, no fueron publicadas en el diario oficial *El Peruano*, situación que vulnera lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú.
13. Al respecto, el artículo 51 de la Constitución Política del Perú establece: “**La Supremacía de la Constitución:** La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. Por tanto, el argumento planteado por la parte actora también debe ser desestimado.
14. Asimismo, en el numeral 4 del artículo 48.1 de la Ley 28857, modificado por el artículo único de la Ley 29333, vigentes al momento del cese, se establecía lo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

siguiente: “La propuesta de renovación de Oficiales Superiores es presentada por escrito por el Director General de la Policía Nacional del Perú al Ministro del interior para su aprobación, previo informe del Consejo de Calificación”.

### Del parámetro constitucional: el Caso Callegari

15. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia, el pase a retiro por la causal de renovación en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú es una facultad discrecional del presidente de la República, conforme lo disponen los artículos 167 y 168 de la Constitución, concordantes con los artículos 32 de la Ley 27238, 48 y 49 de la Ley 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú (modificadas por el artículo único de la Ley 29333, del 21 de marzo de 2009), y 30 del Decreto Supremo 012-2006-IN, Reglamento de la citada norma legal, la cual se modificó por el artículo 4 del Decreto Supremo 005-2009-IN (publicado el 5 de noviembre de 2009).

16. Debe precisarse que la Ley 28857 quedó derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1149, publicada el 11 de diciembre de 2012.

17. Sin embargo, y como ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 00090-2004-PA/TC (Caso Juan Carlos Callegari Herazo, fundamento 5), todas las resoluciones y las sentencias emitidas con posterioridad a ella, respecto del pase de personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú de la situación de actividad a la de retiro por la causal de renovación, deberán sujetarse a los criterios allí establecidos, debido a que dichas resoluciones no pueden quedar exentas del control constitucional realizado por el Tribunal Constitucional. Así, en el fundamento 15 de la referida sentencia se establece lo siguiente:

En buena cuenta, la discrecionalidad queda sujeta a las siguientes limitaciones: a) en los casos de los grados de discrecionalidad mayor la intervención jurisdiccional se orienta a corroborar la existencia, el tiempo de ejercicio permitido, la extensión espacial y material, así como la forma de manifestación jurídica constitucional o legal de dicha prerrogativa de la libre decisión y el cumplimiento de las formalidades procesales; b) en los casos de los grados de discrecionalidad intermedia y menor aparecen adicionalmente los elementos de razonabilidad y proporcionalidad.

Es por ello que la prescripción de que los actos discrecionales de la Administración del Estado sean arbitrarios exige que éstos sean motivados; es decir, que se basen



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

necesariamente en razones y no se constituyan en la mera expresión de la voluntad del órgano que los diete.

Dichas razones no deben ser contrarias a la realidad y, en consecuencia, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión. Más aún, entre ellas y la decisión necesariamente debe existir consistencia lógica y coherencia.

En ese contexto, al Tribunal Constitucional le corresponde verificar que existan dichas razones, que éstas no contradigan los hechos determinantes de la realidad y que tengan consistencia lógica y coherente con los objetivos del acto discrecional.

### La motivación de las resoluciones

18. La motivación como elemento del derecho a un debido proceso, como bien lo establece la sentencia del Caso Callegari, no se satisface solamente con citar la norma legal que ampara la decisión jurisdiccional o administrativa, sino que lo relevante allí es el exponer las razones de hecho y el fundamento jurídico que justifican la decisión adoptada.
19. En ese sentido, se analizará si el pase al retiro por la causal de renovación cumple los criterios establecidos en la STC 090-2004-PA/TC:

a) Resolución Ministerial 1444-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (folio 15 del cuaderno del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que solo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Alcides Honorato López Pardave. Asimismo, a fojas 16 del referido cuaderno, obra el Acta de Consejo de Calificación 39-2011-CC-PNP, de fecha 24 de diciembre de 2011, que solo hace referencia a que *el actor cuenta con 2 años de permanencia en el grado y 33 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. Se concluye, entonces, que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

b) Resolución Ministerial 1816-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (folio 22 del cuaderno del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que solo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Eduar Wilfredo Cáceres Castro. Asimismo, a fojas 23 del referido cuaderno, obra el Acta de Consejo de Calificación 166-2011-CC-PNP, de fecha 27 de diciembre de 2011, que solo hace referencia a que *el actor cuenta con 1 años de permanencia en el grado y 30 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. Se concluye, entonces, que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

- c) Resolución Ministerial 1792-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (folio 29 del cuaderno del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que solo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Jorge Ernesto Raffo Lecca. Asimismo, a fojas 30 del referido cuaderno, obra el Acta de Consejo de Calificación 142-2011-CC-PNP, de fecha 26 de diciembre de 2011, que sólo hace referencia a que *el actor cuenta con 12 años de permanencia en el grado y 30 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. Se concluye, entonces, que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

- d) Resolución Ministerial 1720-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011 (folio 35 del cuaderno del Tribunal Constitucional), de la cual se advierte que solo se hace mención genérica a la Ley 28857 y al Decreto Supremo 012-2006-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del señor Carlos Alberto Conde Vela. Asimismo, a fojas 36 del referido cuaderno, obra el Acta de Consejo de Calificación 52-2011-CC-PNP, de fecha 25 de diciembre de 2011, que solo hace referencia a que *el actor cuenta con 6 años de permanencia en el grado y 32 años de tiempo de servicios, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación*. Sin embargo, de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

ambos documentos se aprecia que no se encuentra una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados, ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada de separar al demandante. Se concluye, entonces, que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

### Derecho al trabajo

20. En el caso de autos, se está ante la emisión de un acto de la Administración que carece de razonabilidad y proporcionalidad, en el que no se ha expuesto una justificación objetiva del pase a retiro de los accionantes. Por lo tanto, atendiendo a que la demandada no ha probado la existencia de una causa justa para disponer la decisión cuestionada, se concluye que las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP resultan arbitrarias, de acuerdo con los fundamentos 37 a 39 de la Sentencia 0090-2004-PA/TC.

### El derecho al honor y a la buena reputación

21. El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 44 y 45 del Caso Callegari, ha establecido que “[...] el mal uso de la facultad discrecional de la Administración de pasar al retiro por renovación a oficiales de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas mediante resoluciones no motivadas y arbitrarias exponiéndose el honor del administrado, pues las causas de su cese quedaron sujetas a la interpretación individual y subjetiva de cada individuo [...]”.
22. En tal sentido, al haberse determinado que las resoluciones cuya inaplicabilidad se solicita están indebidamente motivadas, cabe concluir que se ha afectado el derecho al honor y a la buena reputación de los demandantes. En consecuencia, el extremo del petitorio referido a que se declaren inaplicables las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP debe ser estimado por haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales mencionados en el fundamento *supra*.
23. Respecto al reconocimiento del tiempo de servicios, dicho extremo debe declararse improcedente, dado que el proceso de amparo no tiene naturaleza restitutoria.

### Respecto al pedido de reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al cargo

24. Sobre este extremo, cabe señalar que ello no corresponde ser analizado en esta vía, toda vez que existe una vía procedimental específica, idónea e igualmente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

satisfactoria para ese tipo de pretensiones.

25. Con relación al pedido de remisión de los actuados al fiscal provincial en lo Penal, de conformidad con el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, cabe precisar que, no habiéndose acreditado un ánimo doloso en el pase al retiro de los señores Alcides Honorato López Pardave, Jorge Ernesto Raffo Lecca, Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, por la entidad demandada, o indicio alguno que haga presumir la existencia de un delito, dicha pretensión debe ser declarada improcedente.

### Efectos de la presente sentencia

26. Conforme a lo expuesto, en el caso de autos se ha constatado que la entidad demandada ha vulnerado el derecho al debido proceso, y más específicamente en cuanto a la motivación de las resoluciones; además de los derechos al trabajo y al honor y la buena reputación de los recurrentes. Por este motivo, corresponde estimar la demanda en dichos extremos.

27. Asimismo, de conformidad con el artículo 56 de Código Procesal Constitucional, corresponde ordenar únicamente el pago de los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

28. Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente señalar que cuando se interponga y admita una demanda de amparo contra la Administración pública que tenga por finalidad la reposición del demandante, ello tiene que registrarse como una posible contingencia económica que tiene que ser prevista en el presupuesto, con la finalidad de que la plaza que ocupaba se mantenga presupuestada para, de ser el caso, poder actuar o ejecutar en forma inmediata la sentencia estimativa.

29. En estos casos, la Administración pública, para justificar el mantenimiento de la plaza presupuestada, tendrá que tener presente que el artículo 7 del C.P.Const. dispone que “El Procurador Público, antes de que el proceso sea resuelto en primer grado, está facultado para poner en conocimiento del titular de la entidad su opinión profesional motivada cuando considere que se afecta el derecho constitucional invocado”. Con la opinión del procurador público, puede evitarse y preverse gastos fiscales, ya que la Administración pública puede allanarse a la demanda (si es que la pretensión según la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal Constitucional es estimable) o proseguir con el proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LOPEZ PARDAVE  
Y OTROS

Por estas consideraciones, a nuestro juicio corresponde:

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de amparo, por haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales a la debida motivación de las resoluciones, al trabajo, a la igualdad ante la ley, al honor y a la buena reputación, incumpléndose los criterios y condiciones previstos en la sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-PA/TC. En consecuencia, se declaran **NULAS** las Resoluciones Ministeriales 1444, 1816, 1792 y 1720-2011-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2011.
2. **ORDENAR** al Ministerio del Interior que disponga reincorporar a la situación de actividad en el grado de coronel a don Alcides Honorato López Pardave, y en el grado de comandante a don Jorge Ernesto Raffo Lecca, don Eduar Wilfredo Cáceres Castro y Carlos Alberto Conde Vela, en el plazo máximo de dos (2) días, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos del proceso.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** lo solicitado por la parte recurrente en los extremos referidos a la remisión de los actuados al Ministerio Público, el pedido de reconocimiento del tiempo de servicios y el pedido de reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al cargo.

SS.

  
MIRANDA CANALES  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



Lo que certifico:

  
JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaría Reintegradora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE Y OTROS

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular al no concordar con los argumentos ni con el fallo de la sentencia en mayoría.

A través de la demanda de autos los recurrentes solicitan que: (i) se declaren inaplicables las diversas constancias de comunicación y comunicaciones mediante las cuales se les informa su pase de la situación policial de actividad a la situación de retiro por causal de renovación de cuadros (emitidas en virtud de resoluciones ministeriales no publicadas); y, (ii) se ordene, por consiguiente, su reincorporación a los puestos que ocupaban en la Policía Nacional del Perú reconociéndose como válido el tiempo transcurrido desde su cese a efectos del cómputo de su antigüedad.

Considero, de conformidad con el artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional, que la demanda debe declararse improcedente, toda vez que lo que pretenden los demandantes implica su reposición en su puesto de trabajo, y nuestro ordenamiento constitucional no ampara el derecho a la estabilidad laboral absoluta. Ello se sustenta en las razones que expongo a continuación.

#### **La estabilidad laboral en el ordenamiento constitucional peruano**

El artículo 27 de la Constitución de 1993 dispone: “la ley otorga adecuada protección contra el despido arbitrario”. En ese sentido, encarga a la ley definir lo que debe entenderse como adecuada protección contra el despido arbitrario. Sin embargo, también establece un parámetro para la definición que ésta debe realizar.

Para identificar dicho parámetro, la norma constitucional debe ser puesta en contexto. El artículo 48 de la Constitución de 1979 señalaba que: “El Estado reconoce el derecho de estabilidad en el trabajo. El trabajador solo puede ser despedido por causa justa, señalada en la ley y debidamente comprobada”.

Existe un cambio de criterio entre una Constitución y otra. La Constitución de 1993 suprimió la frase *derecho de estabilidad en el trabajo*; además, decidió no mencionar que las únicas causas de despido son las previstas expresamente en la ley. Considero que, a través de dichas supresiones, la Constitución dejó de amparar un régimen de estabilidad laboral absoluta y determinó que la reposición no es un mecanismo adecuado de protección contra el despido arbitrario.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE Y OTROS

Para entender apropiadamente el tránsito al criterio vigente, estimo necesario remitirme al Diario de Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993.

Lejos de constituir un asunto de fácil consenso, la eliminación de la estabilidad laboral absoluta fue debatida largamente por el citado Congreso Constituyente Democrático. Por ejemplo, a criterio del señor congresista Henry Pease García, la redacción actual del artículo 27 de la Constitución recorta injustificadamente los derechos del trabajador, tal y como se demuestra a continuación:

“Desaparecen dos derechos que han sido caros para la clase trabajadora; desaparece el derecho a la estabilidad en el trabajo, derecho muy cuestionado, muy discutido, pero muy esencial para el trabajador (...)” (29º Sesión Matinal del 8 de julio de 1993, página 474 del Diario de Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático).

Asimismo, fluye del mencionado diario de debates que el señor congresista Julio Castro Gómez se pronunció de manera semejante sobre el particular:

“(...) estamos totalmente en desacuerdo con las propuestas de la mayoría. Tenemos un proyecto muy claro al respecto y vamos a demandar, exigir y luchar porque se proteja al trabajador a través de la estabilidad laboral y porque se le reconozcan los derechos a la propiedad y a la participación en la gestión de la empresa” (29º Sesión Matinal del 8 de julio de 1993, página 491 del Diario de Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático).

El señor congresista Enrique Chirinos Soto manifestó, a su vez, una posición discrepante sobre la estabilidad laboral absoluta señalando, entre otras cosas, que:

“(...) [la estabilidad laboral] fue entendida en ese decreto apresurado e inconcebible que yo leí con horror, porque comprendí que era el mayor daño que podía hacersele al país, como una especie de propiedad en el empleo. Quiere decir que volvíamos a la Edad Media, volvíamos a los gremios, señor Presidente. Este derecho casi absoluto permitía que se alcanzara la estabilidad laboral a los tres meses de entablada la relación. De éste modo, a los trabajadores se les hizo un daño adicional; porque trabajadores no sólo son los que ya tienen empleo”.

“(...) la estabilidad laboral tal como ustedes la entienden sólo beneficia, si es que beneficia, a un pequeño sector de trabajadores: al 4% que tiene trabajo legal, formal, reconocido y estable; pero a todos los demás los perjudica, porque



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE Y OTROS

ahuyenta a la inversión, porque no va haber empresario que quiera venir al Perú para arriesgar su dinero si está amenazado con la estabilidad laboral” (29º Sesión Matinal del 8 de julio de 1993, página 483 del Diario de Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático).

Por último, el señor congresista don Ricardo Marcenaro Frers asumió una posición similar a la citada anteriormente señalando lo siguiente:

“En el artículo 23º [del anteproyecto de Constitución] está concebida realmente la estabilidad laboral. Ésta se concibe en una forma moderna, y por eso se dice que la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.

“Cuando es entrevistado sobre el tema de la estabilidad laboral, este señor [Alfredo Ruprech] dice textualmente: *‘Una estabilidad, mal llamada absoluta, porque no la hay ni absoluta ni relativa, es contraproducente, porque cuando el trabajador se siente dueño de su empleo y cumple apenas suficientemente sus labores, los demás van a propender a adoptar similar actitud. Lo que yo creo es que el trabajador debe estar perfectamente amparado contra el despido arbitrario, pero nunca contra uno justificado’*; Y agrega: *‘¿cuál es el mecanismo de protección contra el libre despido en un país?, la indemnización’* Es decir, es la terminología que se está aplicando en el mundo moderno del derecho laboral y que aceptan grandes profesores de esa rama del Derecho. En consecuencia, creo que es importante considerarlo dentro de nuestro texto constitucional” (Énfasis agregado, 29º Sesión Matinal del 8 de julio de 1993, página 494 del Diario de Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrática).

De lo anterior se evidencia que en el Congreso Constituyente Democrático existían dos posiciones respecto a la estabilidad laboral absoluta: (i) la que buscaba mantener el criterio de la Constitución de 1979; y, (ii) la que proponía suprimir la reposición en materia laboral y optar por mecanismos alternativos de protección contra el despido arbitrario.

Como consta en el artículo 27 de la Constitución, la segunda de estas posiciones logró convocar el respaldo mayoritario del Congreso Constituyente Democrático. De ahí que, habiéndose rechazado implícitamente la propuesta contraria, la Constitución de 1993 no ampara un régimen de estabilidad laboral absoluta.

**La estabilidad laboral en los tratados internacionales suscritos por el Perú**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE Y OTROS

Conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, las disposiciones constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales vigentes ratificados por el Perú en materia de derechos fundamentales.

Por tanto, para entender qué mecanismos son idóneos para otorgar al trabajador una protección adecuada contra el despido arbitrario, es necesario remitirse al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —conocido como Protocolo de San Salvador— en cuyo artículo 7, inciso d, se dispone que los Estados deben garantizar lo siguiente en sus legislaciones nacionales:

“(...) la estabilidad de los trabajadores en sus empleos de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional (...)”.

Asimismo, resulta pertinente recordar que el artículo 10 del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece lo siguiente:

“(Si los organismos mencionados en el artículo 8º del presente Convenio llegan a la conclusión de que la terminación de la relación de trabajo es injustificada y si en virtud de la legislación y la práctica nacionales no estuvieran facultados o no consideraran posible, dadas las circunstancias, anular la terminación y eventualmente ordenar o proponer la readmisión del trabajador, tendrán la facultad de ordenar el pago de una indemnización adecuada u otra reparación que se considere apropiada”.

Como puede advertirse, lejos de considerar a la reposición como un remedio indispensable, los instrumentos internacionales comentados reconocen que ésta puede ser válidamente sustituida por el pago de una indemnización sin que ello implique desproteger al trabajador frente al despido arbitrario. De ahí que, en vez de prescribir un régimen de estabilidad laboral absoluta, las disposiciones bajo análisis legitiman y respaldan lo establecido en el artículo 27 de la Constitución

### **Contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo**

En los fundamentos precedentes ha quedado establecido que nuestro ordenamiento constitucional no ampara la estabilidad laboral absoluta. Sin embargo, fluye de los ar-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC

LA LIBERTAD

ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE Y OTROS

títulos 2, inciso 15, y 22 de la Constitución que éste sí protege y reconoce el derecho al trabajo. En ese sentido, corresponde precisar el contenido constitucionalmente protegido de dicho derecho.

Conforme a los artículos 2, inciso 15, y 23 de la Constitución, toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a ley. Asimismo, el artículo 6, inciso 1, del Protocolo de San Salvador dispone que, en virtud del derecho al trabajo, toda persona debe tener oportunidad de alcanzar una vida digna a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida.

De lo anterior se deduce que el derecho al trabajo garantiza a las personas la posibilidad de obtener ingresos y hacer efectivo su proyecto de vida dedicándose a la profesión u oficio de su elección. De ahí que, por mandato constitucional, las restricciones de acceso o salida al mercado de trabajo estén prohibidas y puedan instaurarse solamente de manera excepcional por razones de orden público.

Así, el derecho al trabajo comprende una protección en sentido positivo que implica permitir la realización de labores lícitas por parte de las personas; y, de otro lado, una protección en sentido negativo, que garantiza a las personas que no serán forzadas a realizar labores en contra de su voluntad, lo cual comprende la facultad de renunciar a su trabajo.

#### **Aplicación al caso concreto**

En el presente caso, los recurrentes dirigen su demanda contra las resoluciones ministeriales que dispusieron su pase al retiro y las comunicaciones mediante las cuales se les informó sobre esa decisión. De conformidad con el artículo 82 del Decreto Legislativo N.º 1149 —Ley de la carrera y situación de la Policía Nacional del Perú— la situación de retiro: “Es la condición del personal que se encuentra apartado definitivamente del servicio policial. Es de carácter irreversible.” A mayor ahondamiento, como establece el artículo 23 de dicha norma: “El empleo es la condición laboral del personal de la Policía Nacional del Perú *en situación de actividad* (...)” (énfasis agregado), lo cual implícitamente excluye a quienes se encuentren en situación de retiro.

En esos términos, dado que la demanda está orientada a revertir los efectos de una decisión con efectos sustancialmente iguales a los de un despido, corresponde declararla improcedente en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional. Ese es el caso porque, de conformidad con lo expuesto *supra*, el ordenamiento constitucional peruano no ampara la estabilidad laboral absoluta ni considera a la reposición en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02532-2013-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ALCIDES HONORATO LÓPEZ PARDAVE Y OTROS

el puesto de trabajo un mecanismo de protección adecuado contra el despido arbitrario, razón por la cual el petitorio de los recurrentes no puede considerarse vinculado al contenido constitucionalmente protegido de un derecho.

Por las consideraciones precedentes mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico.**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL