



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de diciembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez, Blume Fortini y Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Justo Luis Soto Zuloaga contra la sentencia de fojas 230, de fecha 27 de julio de 2016, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de enero de 2014, el recurrente interpone demanda de amparo, contra el Ministerio del Interior y el director general de la Policía Nacional del Perú solicitando que se declare inaplicable la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2013, que dispone pasarlo a retiro por la causal de renovación; y que, por consiguiente, se disponga su reincorporación a la situación de actividad en el grado y el cargo que venía desempeñándose, con el reconocimiento del tiempo que estuvo separado de la Policía Nacional del Perú para efectos pensionarios, de antigüedad, ascensos, beneficios y demás derechos y prerrogativas inherentes al grado de mayor de la PNP. Manifiesta que la mencionada resolución afecta sus derechos constitucionales al debido proceso, a la motivación de las resoluciones, a la igualdad ante la ley, al derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al honor y a la buena reputación.

El procurador público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio del Interior propone las excepciones de incompetencia por razón de territorio e incompetencia por razón de materia, y contesta la demanda expresando que la resolución administrativa materia de cuestionamiento ha sido expedida observando la debida motivación, por cuanto contiene la exposición de las razones jurídicas sobre la causal de retiro por renovación de cuadros y el análisis de los hechos contrastados con la revisión del expediente o legajo personal del demandante. Agrega que el demandante no tiene en consideración que la causal de renovación de cuadros responde a las necesidades que determine la institución policial con proyección al futuro, razones por las cuales no cabe argumento alguno a nivel individual que pueda esgrimir el actor; ello en mérito de que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

lo que se busca con la causal de retiro, conforme los señala la Constitución, son los intereses colectivos de la institución policial que prevalecen sobre los intereses individuales.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, con fecha 15 de octubre de 2014, declaró infundada la excepción propuesta por la emplazada, y con fecha 3 de diciembre de 2015, declaró fundada la demanda por considerar que en el caso de autos la resolución administrativa materia de cuestionamiento no ha sido debidamente motivada, dado que solo se hace mención en forma genérica a la cantidad de años de servicios y los años de permanencia en el cargo del demandante, sin exponer las razones objetivas de por qué se dispone el pase a situación por causal de renovación de cuadros.

La Sala Superior revisora, revocando la apelada, declaró infundada la demanda por estimar que, si bien el demandante ha demostrado ser titular de los derechos constitucionales que invoca, no ha demostrado de manera fehaciente que estos hayan sido vulnerados con la resolución administrativa materia de cuestionamiento.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso constitucional se circunscribe al cuestionamiento de la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2013, y del Acta del Consejo de Calificación. El actor alega la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la motivación de las resoluciones, a la igualdad ante la ley, al derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al honor y a la buena reputación.
2. Este Tribunal considera que, de conformidad con la sentencia emitida en el Expediente 0090-2004-PA/TC, el derecho constitucional directamente comprometido en el caso es el derecho al debido proceso, concretamente el derecho a la debida motivación, y los derechos al honor y a la buena reputación y al trabajo.

Procedencia de la demanda

3. Conforme al criterio establecido en el Expediente 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 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

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

Argumentos de la parte demandante

4. El actor refiere en que la resolución ministerial cuestionada solamente se señala que, en aplicación del Decreto Legislativo 1149, su pase a la situación de retiro por la causal de renovación de cuadros se debe a que se cumple con los requisitos establecidos: tener veinticuatro años de servicios reales y efectivos y cinco años de permanencia en el grado; sin embargo, no indica cuál es el supuesto de pase al retiro y cómo este resulta aplicable a su caso, 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

5. La demandada sostiene que la resolución administrativa materia de cuestionamiento ha sido expedida observando la debida motivación, por cuanto contiene la exposición de las razones jurídicas sobre la causal de retiro por renovación de cuadros y el análisis de los hechos contrastados con la revisión del expediente o legajo personal del demandante.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

Del parámetro constitucional: el caso Callegari

6. 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).
7. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

8. 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 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 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.

9. Por ello en el presente caso corresponde efectuar dicho análisis a la luz de los parámetros establecidos en la referida sentencia.

La motivación de las resoluciones

10. La motivación como elemento del derecho a un debido proceso 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

11. En el presente caso, con relación a la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2013 (folios 2 y 3), debe señalarse, en primer término, que en su parte considerativa no se sustenta adecuadamente la adopción del pase a la situación de retiro del demandante por la causal de renovación. En efecto, la resolución ministerial cuestionada señala de manera genérica al personal de la PNP que pasaba a retiro, es decir que carece de una motivación adecuada y suficiente, por lo que resulta arbitraria, pues en ninguno de sus considerandos expone las razones que obligan al Ministerio del Interior a adoptar la decisión de pasar al demandante a la situación de retiro.

12. Al respecto, es pertinente enfatizar que la resolución ministerial cuestionada solo hace una mención genérica del Decreto Legislativo 1149 y del Decreto Supremo 016-2013-IN, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase a retiro del demandante. Asimismo, el Acta de Consejo de Calificación 35-2013-CC-PNP, de fecha 29 de diciembre de 2013 (folios 293 a 298), sólo hace referencia a que el actor cuenta con veinticuatro años de tiempo de servicios reales y efectivos y cinco años de permanencia, encontrándose dentro de los requisitos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación de cuadros. Sin embargo, 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, quedando acreditado que la Administración ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, dado que no existe una debida motivación.

Derecho al trabajo

13. 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 del demandante. Por lo tanto, atendiendo a que la demandada no ha probado la existencia de una causa justa para disponer la decisión cuestionada, este Tribunal concluye que la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP resulta arbitraria de acuerdo con los fundamentos 37 a 39 de la Sentencia 0090-2004-PA/TC.

Derecho al honor y a la buena reputación

14. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

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 [...]”. En tal sentido, al haberse determinado que la resolución cuya inaplicabilidad se solicita está indebidamente motivada, cabe concluir que se ha afectado el derecho al honor y a la buena reputación del demandante.

15. Por lo tanto, la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2013, en el extremo que pasa al demandante a la situación de retiro por la causal de renovación, resulta inconstitucional, por lo que, en virtud de la eficacia restitutoria del amparo, corresponde ordenar su reincorporación con el grado que ostentaba cuando fue separado, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas previstas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.

Efectos de la presente sentencia

16. Conforme a lo expuesto, en el caso de autos, este Tribunal 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 del recurrente. Por este motivo, corresponde estimar la demanda en dichos extremos.
17. 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.
18. Respecto a la solicitud de reconocimiento de tiempo de servicios por el periodo en que estuvo separado de la PNP para efectos pensionarios y demás beneficios, se advierte que, atendiendo a la naturaleza restitutoria del proceso de amparo, debe declararse improcedente

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 al debido proceso, concretamente el derecho a la debida motivación, y los derechos al honor y a la buena reputación y al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

trabajo; en consecuencia, se declara **NULA** la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2013.

2. **ORDENAR** al Ministerio del Interior reponga a don Justo Luis Soto Zuloaga a la situación de actividad con el grado que ostentaba al momento de su pase al retiro, en un 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; así como el abono de los costos del proceso.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que solicita el reconocimiento de tiempo de servicios y otros derechos y beneficios.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

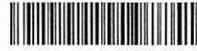
Miranda Canales
Ramos Núñez
Espinosa-Saldaña Barrera
Ferrero Costa
Justo Luis Soto Zuloaga

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,
OPINANDO QUE CORRESPONDE DECLARARSE FUNDADA LA DEMANDA
Y ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL DEMANDANTE, CONSIDERANDO
EL TIEMPO DE SU PERMANENCIA EN LA SITUACION DE RETIRO PARA
EFECTOS PENSIONARIOS**

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso, a la debida motivación, al honor y a la buena reputación, discrepo de lo afirmado en el tercer punto resolutivo que consigna “Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que solicita el reconocimiento de tiempo de servicios y otros derechos y beneficios”, por cuanto el Tribunal Constitucional ha considerado en causas constitucionales sustancialmente similares (Cfr. Sentencias 7629-2006-PA/TC, 02831-2010-PA/TC, 1167-2011-PA/TC, 04221-2007-PA/TC, 5963-2006-PA/TC, 5526-2006-PA/TC, 9590-2006-PA/TC, 4213-2007-PA/TC, entre otras), que en virtud de la eficacia restitutoria del proceso de amparo, lo que corresponde es la reincorporación del demandante con el grado que ostentaba cuando fue separado y que se le reconozca su tiempo de permanencia en la situación de retiro, como tiempo de servicios reales y efectivos prestados al Estado, a efectos pensionarios y de promoción al grado inmediato superior, posición jurisprudencial que considero acertada.

Sentido de mi voto

En tal sentido, mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda; y, en consecuencia, NULA la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de fecha 31 de diciembre de 2013. Retrotrayendo las cosas al estado anterior de la violación de los derechos invocados, corresponde ORDENAR que el Ministerio del Interior reponga al recurrente a la situación de actividad con el grado que ostentaba al momento de su pase al retiro, en un plazo máximo de dos días, y que se le reconozca su tiempo de permanencia en la situación de retiro, como tiempo de servicios reales y efectivos prestados al Estado, a efectos pensionarios y de promoción al grado inmediato superior, 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 procesales.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, en el presente caso estimo que la demanda de amparo debe declararse **IMPROCEDENTE**, ya que al momento de interponer la demanda el recurrente contaba con una vía igualmente satisfactoria a la cual acudir. Mis razones son las siguientes:

1. En mi opinión, la controversia de autos corresponde que sea dilucidada a través del proceso contencioso-administrativo, al ser dicho proceso una vía igualmente satisfactoria, conforme al artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional.
2. Al respecto, se tiene que el inciso 6) del artículo 4 del T.U.O. de la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso- Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo 013-2008-JUS, dispone que son impugnables en el proceso contencioso-administrativo “Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública”.
3. En dicha vía procesal pueden tramitarse las pretensiones vinculadas a conflictos jurídicos individuales del personal de la legislación laboral pública, como son los cuestionamientos relativos a nombramientos, adjudicación de plazas, desplazamientos, reasignaciones o rotaciones, ascensos, promociones, procesos administrativos disciplinarios, reincorporaciones, rehabilitaciones, entre otros; salvo en aquellos supuestos en que se alegue la violación o amenaza de violación de los derechos laborales colectivos o se haya sido objeto de un cese discriminatorio.
4. Por tanto, atendiendo al precedente recaído en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, considero que el proceso especial, previsto en el T.U.O. de la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo cuenta con una estructura idónea para acoger las pretensiones de dicho personal. En otras palabras, el proceso contencioso-administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede ser ventilada las controversias sobre reincorporaciones del personal de la carrera administrativa; además, dicha vía ordinaria deja abierta la posibilidad de hacer uso, al igual que en el amparo, de las medidas cautelares pertinentes orientadas a suspender los efectos de la decisión administrativa que se considere arbitraria.
5. Además, así es como viene resolviendo, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional y el actual Pleno inclusive, declarando improcedente las demandas de amparo en aplicación del inciso 2 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, en vista que el proceso contencioso-administrativo constituye la vía procedimental específica, igualmente satisfactoria, para cuestionar los ceses del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

personal perteneciente al régimen laboral público (véase las sentencias emitidas en los Expediente 02015-2017-PA/TC, 01822-2017- PA/TC, 00843-2017-PA/TC, 05463-2016-PA/TC, 05105-2016-PA/TC, 02423-2016-PA/TC, 2422-2016-PA/TC, 05158-2015-PA/TC, 01440-2015-PA/TC, 00661-2015-PA/TC, 00260-2015-PA/TC, 00210-2014-PA/TC, 05972-2013-PA/TC, 02902-2012-PA/TC, entre otros).

6. Es así que en el presente caso, ya que al demandante le es aplicable las normas del régimen laboral público, pues se ha desempeñado como Mayor de la Policía Nacional del Perú, la pretensión de que se declare nulo su pase al retiro por renovación debe ser tramitada en la vía contencioso-administrativa.
7. En ese sentido, debo precisar que si bien he suscrito la jurisprudencia de este Tribunal que se pronuncia sobre el fondo respecto a las controversias relacionadas con el pase de la situación policial de actividad a la situación policial de retiro, considero que se debe reevaluar ese criterio y reconocer que cuentan con una vía igualmente satisfactoria al proceso de amparo, al igual que todo el personal dependiente de la Administración Pública, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional.

Por estos fundamentos, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

S. 

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05250-2016-PA/TC
LAMBAYEQUE
JUSTO LUIS SOTO ZULOAGA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría, por lo siguiente:

El recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución Ministerial 2131-2013-IN/PNP, de 31 de diciembre de 2013, que dispuso su pase a la situación policial de retiro por la causal de renovación; y que, en consecuencia, se ordene su restitución a la situación de actividad en el grado que ostentaba en la Policía Nacional del Perú, con los derechos y beneficios que le corresponden.

Sin embargo, las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública son impugnables en el proceso contencioso administrativo, conforme al artículo 4, numeral 6, del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, que regula dicho proceso, aprobado por Decreto Supremo 13-2008-JUS.

Aquel constituye una vía específica igualmente satisfactoria para la dilucidación de las controversias referidas a los derechos presuntamente vulnerados, máxime cuando no se ha acreditado que exista riesgo de que se produzca irreparabilidad o la necesidad de tutela urgente.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reategui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL