



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 775-99-AA/TC

LIMA

ELVA LUZ NAVARRO FORZANI DE ECHEGARAY

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los once días del mes de mayo de dos mil, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados: Acosta Sánchez, Presidente; Díaz Valverde, Vicepresidente; Nugent y García Marcelo, pronuncia sentencia:

ASUNTO:

Recurso Extraordinario interpuesto por doña Elva Luz Navarro Forzani de Echegaray contra la resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha doce de julio de mil novecientos noventa y nueve, que, declaró improcedente la Acción de Amparo seguida contra el Ministro del Interior y el Procurador Público del Ministerio del Interior encargado de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú.

ANTECEDENTES:

Doña Elva Luz Navarro Forzani de Echegaray, con fecha diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho, interpone Acción de Amparo contra el Ministro del Interior y el Procurador Público del Ministerio del Interior a cargo de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú a efectos de que se declare inaplicable la Resolución Suprema ficta que deniega su recurso de apelación contra la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103 publicada el doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho, que la despoja de sus derechos adquiridos como comandante ED de la Policía Nacional del Perú y vulnera así mismo sus derechos a la igualdad, el principio de irretroactividad de la ley, la cosa juzgada o definidad de las resoluciones administrativas, el debido proceso y la jurisdicción predeterminada por la ley, entre otros.

La demandante especifica que no obstante haber sido restituida en el Escalafón de Oficiales de Servicio SFP por mandato de la Ley N.º 24173 y, en tal virtud, habersele otorgado la jerarquía policial referida mediante el dictado de la Resolución Suprema N.º 0147-89-IN/DM del treinta de junio de mil novecientos ochenta y nueve, que le otorga el grado de mayor y la Resolución Directoral N.º 0274-B/90-IN/DM del veintiséis de julio de mil novecientos noventa que le asigna el grado de comandante; sin embargo, mediante la resolución ministerial materia de cuestionamiento se pretende desconocer sus derechos constitucionales al considerar como ilegal su restitución al escalafón de oficiales. Cabe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puntualizar que la citada Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103 tiene como antecedente el Decreto de Urgencia N.º 029-97 del dos de abril de mil novecientos noventa y siete, por el que se declaraban nulas todas las resoluciones supremas otorgadas al personal policial de la sanidad, y la Resolución Ministerial N.º 504-97-IN-010102000000, publicada el cuatro de junio de mil noventa y siete, que en su momento ya había incluido a la demandante como empleada civil, despojándola de su grado policial, resolución contra la que, por otra parte, interpuso acción contencioso-administrativa, que ha sido declarada fundada por la Primera Sala Laboral y que ha sido recurrida por el Procurador del Ministerio del Interior, encontrándose pendiente de ser resuelta por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República.

Contestada la demanda por el Procurador Público del Ministerio del Interior a cargo de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú, se proponen las excepciones de competencia, de litispendencia y de falta de agotamiento de la vía previa y se niega y contradice la demanda, principalmente en atención a que la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103 es un acto administrativo que operativiza lo dispuesto por normas sustantivas como son la Ley N.º 26960, el Decreto Supremo N.º 0006-98-IN y el Decreto Supremo N.º 070-98-EF, en cuya séptima Disposición Complementaria Transitoria y Final, Texto Único Ordenado del Régimen Pensionario del Estado dispone que corresponde al Ministerio del Interior definir la situación del personal comprendido en los artículos 1º y 2º de la Ley N.º 24173 y el artículo 62º de la Ley N.º 25066; por ende, lo que hace dicha norma administrativa es aprobar la relación nominal de personal de la Sanidad de Policía Nacional, en la que se detallan la situación, categorías, así como la condición y los niveles que les corresponden. La Ley N.º 26960 que cuestiona la demandante pretende, pues, regularizar los actos administrativos que con infracción de la Constitución o la ley, hayan otorgado grados de oficiales de servicios al personal de la Sanidad de la PNP. Finalmente, anota que no es cierto que con la citada norma se pretenda que las profesionales de enfermería de la Sanidad PNP no tengan grado o jerarquía policial, pues la misma establece el procedimiento para declarar la nulidad de los actos administrativos, no señalando en ninguno de sus artículos el despojo de grados o jerarquías policiales.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, de fojas ciento treinta y uno a ciento treinta y siete, con fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, declara improcedentes las excepciones deducidas e improcedente la demanda por considerar principalmente: Que la excepción de incompetencia no es amparable por cuanto si bien se ha creado un juzgado previsional para conocer y resolver a exclusividad toda acción judicial en materia previsional que se genere de la aplicación de la Ley N.º 26960 dentro del Distrito Judicial de Lima, la presente demanda está dirigida a cuestionar la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103, por incurrir en supuesta vulneración de derechos, materia que sí es competencia del juzgado que resuelve la presente; Que tampoco es amparable la excepción de falta de agotamiento

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de la vía previa, pues la resolución materia de la litis ha sido expedida por el Ministerio del sector, el que en interpretación del primer párrafo del artículo 99° del Decreto Supremo N.º 02-94-JUS, no está sujeto a subordinación jerárquica al ser responsable de sus propios actos, como lo dispone el artículo 128° de la Constitución Política; Que la excepción de litispendencia es igualmente desestimable por cuanto en el proceso contencioso-administrativo seguido entre la accionante y el Ministerio de Defensa, y que se encuentra pendiente de resolución ante la Corte Suprema, la accionante pretende la declaración de nulidad y sin efecto legal de la Resolución denegatoria ficta y de la Resolución Ministerial N.º 504-97-IN-010102000000, no habiéndose configurado la triple identidad prevista por el artículo 452° del Código Procesal Civil; Que la pretensión de la accionante para que se declare la inaplicabilidad de la Resolución Suprema ficta que deniega el recurso de apelación es desestimable por ser jurídicamente imposible; Que, respecto de la pretensión para que se declare la inaplicabilidad de la Resolución Ministerial N.º 691-98-IN/0103, que incluye a la accionante en la relación de personal de Sanidad de la Policía Nacional, debe señalarse que sus normas deben interpretarse de manera sistemática con la Ley N.º 26960 y su reglamento, el Decreto Supremo N.º 006-98-IN, las que respetando el principio de reserva judicial para declarar la nulidad de los actos administrativos a cargo del juez previsional, establece un procedimiento administrativo, previo a la impugnación de los actos administrativos, procedimiento del cual la expedición de la resolución cuestionada constituye su cumplimiento; Que la accionante cursó carta notarial manifestando su disconformidad con el programa de regularización y con lo dispuesto en la mencionada resolución ministerial, ante lo cual el Ministerio del Interior ha autorizado al Procurador a interponer ante el juez previsional demanda solicitando la nulidad de la resolución administrativa que otorgó su grado a la accionante; Que la Resolución Ministerial cuestionada no vulnera los derechos invocados en tanto, respetando el principio de reserva judicial para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas y acatando el procedimiento previo a la impugnación judicial de las resoluciones administrativas, se limita a aprobar la relación nominal del personal de la Sanidad de la Policía Nacional en las que se señala la situación, categorías, condición y niveles que les corresponde, siendo de competencia del juzgado previsional disponer, después de un debido proceso, si la resolución suprema que otorgó su grado a la accionante adolece o no de nulidad y, en todo caso, disponer si la acción de nulidad se encuentra o no expedita.

La Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas ciento ochenta y siete a ciento ochenta y ocho, con fecha doce de julio de mil novecientos noventa y nueve, confirma la apelada por considerar fundamentalmente: Que la resolución cuestionada tiene como base legal la Ley N.º 26960 y su Reglamento, el Decreto Supremo N.º 006-98-IN, dispositivos que disponen la nulidad de todos aquellos actos administrativos que, con infracción de la ley o la Constitución, hayan otorgado o incorporado jerarquía y grados de oficiales de servicios y de subalternos al personal de la Sanidad de la Policía Nacional; Que lo señalado está en concordancia con el

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

artículo 274º de la Constitución Política de 1979 y 168º de la Norma Fundamental actual; Que la controversia suscitada respecto a si la obtención de grado o jerarquía constituye un derecho adquirido, debe resolverse tomando en consideración que la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley N.º 26960 ha modificado los artículos 109º y 110º del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales y Procedimientos Administrativos referidos a la imprescriptibilidad del plazo de la administración para interponer acción de nulidad ante el Poder Judicial. Contra esta Resolución, la demandante interpone Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS:

1. Que, conforme aparece del petitorio contenido en la demanda interpuesta, el objeto de ésta se dirige a que se no se aplique al caso de la demandante, los efectos de la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103 del doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho, tras considerar que la misma vulnera su derecho constitucional adquirido como comandante en actividad de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, así como la igualdad ante la ley, el principio de irretroactividad, de cosa juzgada o definidad de las resoluciones administrativas, el debido proceso y la jurisdicción predeterminada por la ley.
2. Que, por consiguiente, y a efectos de acreditar las condiciones de procedibilidad de la presente acción o, en su caso, la legitimidad o no de la demanda interpuesta, procede señalar en primer término que para el caso de autos no cabe invocar la regla de falta de agotamiento de la vía previa prevista en el artículo 27º de la Ley N.º 23506, por cuanto las resoluciones ministeriales sólo pueden ser recurridas en aquellos casos que la ley explícitamente lo impone, conforme lo dispone el artículo 37º del Decreto Legislativo N.º 560, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y no en situaciones como la presente, en que se trata de la última instancia en la vía administrativa. Por otra parte, tampoco existe en el caso de autos la vía paralela o litispendencia, pues la acción contencioso-administrativa interpuesta por la demandante contra el Ministerio del Interior tiene por objeto el cuestionamiento de la Resolución Ministerial N.º 504-97-IN-010102000000 mientras que la presente acción de amparo tiene por finalidad, la inaplicabilidad de la Resolución Ministerial N.º 691-98-IN/0103. Por último tampoco cabe amparar la excepción de incompetencia por cuanto el presente caso el petitorio se basa en la violación o amenaza de violación de derechos constitucionales.
3. Que, precisadas las consideraciones precedentes e ingresando al análisis de las cuestiones de fondo que entraña el presente proceso, este Tribunal, observando los precedentes sentados en la *ratio decidendi* de sentencias expedidas dentro de causas similares, estima que la demanda interpuesta resulta plenamente legítima en términos constitucionales, habida cuenta de haberse acreditado, como se verá enseguida, la vulneración de los derechos fundamentales objeto de reclamo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Que, en efecto, al amparo de la Ley N.º 26960 o Ley de Regularización de la Situación del personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, fue expedida la cuestionada Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103, publicada el doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho. Esta última, empero, adjudicó a la demandante en la condición de empleada civil en actividad del servicio de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, de fojas cincuenta y siete a cincuenta y ocho vuelta de los autos, al igual como en su momento lo hizo la Resolución Ministerial N.º 0504-97-IN-010102000000 del tres de junio de mil novecientos noventa y siete, y que, por otra parte, dio origen a que la misma demandante promoviera con anterioridad una acción contencioso-administrativa, cuyo resultado le ha sido favorable, tal como se acredita con la Ejecutoria de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, obrante de fojas nueve a catorce del cuadernillo del Tribunal Constitucional.
5. Que el procedimiento utilizado por la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/DN, y cuya inaplicabilidad se solicita, mediante el presente proceso constitucional, ha vulnerado los derechos adquiridos de la demandante al amparo de la Resolución Suprema N.º 0147-89-IN/DM de fecha treinta de junio de mil novecientos ochenta y nueve que le otorgó el grado de mayor y la Resolución Suprema N.º 0274-B/90-IN/DM de fecha veintiséis de julio de mil novecientos noventa, que, de conformidad con la Ley N.º 24173, le otorgó el escalafón de Oficial del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Policiales en el grado de comandante, constituyendo incluso una reiteración de la transgresión acaecida con motivo de la Resolución Ministerial N.º 0504-97-IN-010102000000 que, como se ha puesto de manifiesto en la *ratio decidendi* de la Sentencia emitida en el Expediente N.º 1106-98-AA/TC, no puede pasar inadvertida para este Supremo Interprete de la Constitución.
6. Que este mismo Tribunal, igualmente, ha dejado claramente establecido que el hecho de aprobarse relaciones nominales de personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú asignándose nuevas categorías, condiciones y niveles, y en el caso de la demandante, otorgándole el nivel de servidor público administrativo, en manifiesto desconocimiento de su condición de comandante, supone una afectación evidente de su *status remunerativo*, lo que incluso resulta especialmente arbitrario, cuando, para tomar dicha decisión, no se ha respetado en momento alguno, el principio de jerarquía normativa, habida cuenta de haberse desconocido mediante simple resolución ministerial los derechos reconocidos mediante resolución suprema.
7. Que, por otra parte, la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103 fue expedida fuera de todos los términos y condiciones que señala la ley para la modificación o nulidad de las resoluciones administrativas, vulnerando con ello la cosa decidida representada por

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

la resolución suprema que otorgó su grado a la demandante. En todo caso, la entidad demandada debió acudir al órgano judicial, a efectos de solicitar en vía jurisdiccional la declaración de nulidad del acto administrativo que consideraban cuestionable, de conformidad con el artículo 2º de la Ley N.º 26960 y en concordancia con el artículo 174º de la Constitución Política del Estado, que establece que los derechos correspondientes a los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú sólo pueden retirarse a sus titulares por sentencia judicial.

8. Que, por consiguiente, y habiéndose acreditado la transgresión de los derechos constitucionales reclamados, resultan de aplicación los artículos 1º, 3º, 7º, 9º, 24º incisos 2), 16) y 22) de la Ley N.º 23506 y el artículo 26º de la Ley N.º 25398, en concordancia con los artículos 1º, 2º inciso 2), 3º, 103º, 139º incisos 3) y 14) y 174º de la Constitución Política del Estado. Por el contrario, y al no haberse acreditado actitud o intención dolosa de parte de quien representa la entidad demandada, no resulta de aplicación el artículo 11º de la Ley N.º 23506.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA:

REVOCANDO la Resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas ciento ochenta y siete, su fecha doce de julio de mil novecientos noventa y nueve, que confirmando la apelada, declaró improcedentes las excepciones de incompetencia, litispendencia y falta de agotamiento de la vía previa e improcedente la demanda; reformándola declara infundadas las citadas excepciones y **FUNDADA** la Acción de Amparo; en consecuencia, inaplicable a doña Elva Luz Navarro Forzani de Echegaray la Resolución Ministerial N.º 0691-98-IN/0103 del doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho. Ordena se restituya a la citada demandante al escalafón de Oficiales de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú en el grado de Comandante. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ACOSTA SÁNCHEZ
DÍAZ VALVERDE
NUGENT
GARCÍA MARCELO

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR