EXP. N.° 04085-2009-PA/TC
SANTA
EDINSON ANDRÉS CENTURIÓN ARIZOLA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Edinson Andrés Centurión Arizola contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, de fojas 382, su fecha 12 de junio de 2009, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de enero de 2007, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio del Interior, emplazando al Procurador Público a cargo de los Asuntos Judiciales Relativos a la Policía Nacional del Perú, y solicitando que se le declare inaplicable la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP de fecha 29 de diciembre de 2006, en el extremo del numeral 6) del artículo 1° de su parte resolutiva, en la que se dispone pasarlo a retiro por la causal de renovación de cuadros; y que, por consiguiente, se disponga su reincorporación a la situación de actividad con el grado de General PNP Promoción 01 de enero de 2003, con el reconocimiento de todos sus derechos y beneficios inherentes al nuevo grado policial.

Manifiesta que en el transcurso del desarrollo de sus labores, interpuso demanda contencioso-administrativa con fecha 05 de Julio de 2006, a fin de que se le otorgue el grado de General PNP con todos los derechos inherentes, lo que consiguió tras la concesión de una medida cautelar innovativa –otorgada mediante Resolución N.° 01 (cuaderno cautelar) de fecha 5 de diciembre de 2006 expedida por el 2° Juzgado Civil de Chimbote que había solicitado previamente. Señala asimismo, que cuando se iba a expedir la resolución de su ascenso, fue pasado sorpresivamente a retiro, mediante la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP, la cual fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 2006, tras lo cual, con fecha 08 de enero del año siguiente, se le notificó la Resolución N.° 02, de fecha 29 de diciembre del 2006, que dispuso la nulidad del acto procesal contenido en la Resolución N.° 01, porque no se había notificado a todas las partes procesales (refiriéndose al Presidente de la República), y se declaró improcedente la solicitud de medida cautelar por no ser atribución del Ministerio del Interior el otorgamiento de ascensos al Grado de General según el artículo 172° de la Constitución Política. Finalmente, agrega que con la interposición del recurso de apelación con fecha 8 de enero de 2007, aún no queda consentida la resolución N.° 02, por lo que mantienen plena validez los efectos de la

Resolución N.° 01 de fecha 5 de diciembre de 2006, que le concede su medida cautelar innovativa; señalando que con la R.M. N.° 2560-2006-IN/PNP, en vez de cumplirse con el mandato judicial, se lo pasa a renovación afectando ello sus derechos constitucionales al ascenso de grado Oficial de la PNP y al debido proceso.

La Procuradora Pública del Estado a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio del Interior relativos a la Policía Nacional del Perú interpone las excepciones de competencia por materia, de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda y de falta de agotamiento de la vía previa, y contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada por considerar que el amparo no es la vía idónea para dilucidar la presente controversia, que las pretensiones del recurrente no pueden analizarse en la misma vía, que el demandante no ha agotado la vía previa antes de la interposición de la demanda de amparo conforme el artículo 45° del Código Procesal Constitucional; y que la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP ha sido expedida conforme el artículo 168° de la Constitución Política y demás disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que el ascenso no se da en caso alguno, de manera automática porque los requisitos para ello están definidos por la Ley N.° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú. Señala, finalmente, que las decisiones del órgano jurisdiccional son independientes en cuanto a la improcedencia de la solicitud de medida cautelar.

El Primer Juzgado Civil de Chimbote con fecha 28 de mayo de 2008, declaró infundada la demanda por estimar que el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la Resolución N.° 2, que anula la Resolución N.° 01, la cual disponía su ascenso no enervaba la suspensión de los efectos jurídicos de aquella, y que el pase a retiro del recurrente se sujetó al debido proceso toda vez que existió un proceso administrativo de calificación previo, el cual no fue cuestionado ni desvirtuado en el proceso por el demandante.

La Sala Superior competente confirmó la apelada, por considerar que existió un acta de calificación debidamente motivada, que el pase a retiro no constituye sanción alguna ni el carácter del procedimiento para decretarlo es el de un procedimiento administrativo sancionador, y que el demandante no ha presentado prueba adicional que permita concluir que ha existido vulneración a los principios de razonabilidad y proporcionalidad con relación a la motivación de los hechos, como las condiciones profesionales de los oficiales y los intereses y necesidades del instituto armado correspondiente.

FUNDAMENTOS

. El recurrente solicita que se le declare inaplicable la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP de fecha 29 de diciembre de 2006, en el extremo del numeral 6) del artículo 1° de la parte resolutiva de la misma, en la que se dispone pasarlo a retiro por la causal de renovación de cuadros; y que, por consiguiente, que se disponga su reincorporación a la Situación de Actividad con el grado de General

PNP Promoción 01 de enero de 2003, con el reconocimiento de todos sus derechos y beneficios inherentes al nuevo grado policial.

SOBRE LA INAPLICABILIDAD DE LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N.° 2560-2006-IN/PNP, DE FECHA 29 DE DICIEMBRE DE 2006

2. Cabe señalar que el Presidente de la República está facultado por los artículos 167° y 168° de la Constitución, concordantes con el artículo 53° del Decreto Legislativo N.° 745 (Ley de Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú) y el artículo 7° del Reglamento de Pase a Situación de Retiro de los Oficiales de la Policía Nacional del Perú por la causal de renovación (D.S. N.° 009-2005-IN) -vigentes cuando se expidió la resolución cuestionada- para pasar a la situación de retiro por la causal de renovación a los oficiales de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, y de servicios de los grados de mayor a teniente general, de acuerdo con las necesidades que determine la Policía Nacional.

3. Sin embargo, tal como lo ha señalado la sentencia vinculante recaída en el Expediente N.° 0090-2004-AA/TC (caso Callegari, fundamento 5); todas las resoluciones y sentencias emitidas con posterioridad a dicha sentencia, 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 causal de renovación, deberán sujetarse a los criterios dados por ésta, debido a que dichas resoluciones no pueden quedar exentas del control constitucional realizado por este Tribunal.

4. Este Colegiado, considera que en el presente caso no es necesario realizar el análisis de adecuación con relación a la discrecionalidad de la decisión, el concepto de interés público y el concepto de arbitrariedad, puesto que estos son aplicables al presente caso de manera análoga al Caso Callegari, ya referido.

EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

5. El derecho al debido proceso –el cual se encuentra constitucionalmente consagrado en el artículo 139°, inciso 3) de la Carta Magna- ya ha sido delimitado por este Tribunal como un derecho complejo, al ser considerado como *"el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal"* (cursiva y subrayado agregados).

6. Por tanto, a fin de determinar si ha existido vulneración de este derecho, resulta imprescindible el análisis de las garantías contenidas en éste, de acuerdo a la sentencia del Caso Callegari ya mencionado.

El derecho de defensa

7. Conforme el artículo 139º, inciso 14) de la Constitución Política, y en la línea de lo afirmado por el Tribunal Constitucional en la precitada sentencia, respecto de que el acto de la Administración generador del pase a retiro por renovación de cuadros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional no constituye una sanción por una conducta antijurídica ni el proceso mismo tiene la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador; el ejercicio del derecho de defensa, por la propia naturaleza del acto, carece de relevancia en el presente análisis.

La motivación de las resoluciones

8. Esta garantía del debido proceso, como bien lo establece la sentencia del Caso Callegari, no solamente implica citar la norma legal que ampara la decisión jurisdiccional o administrativa, sino que lo relevante de ésta es el exponer las razones de hecho y el fundamento jurídico que justifican la decisión adoptada.

9. De autos se aprecia que la Resolución Ministerial N.º 2560-2006-IN/PNP de fecha 29 de diciembre de 2006, obrante a fojas 136, no expone en su parte considerativa las razones de hecho y la fundamentación jurídica que justifican la decisión tomada por la Administración, toda vez que sólo se hace una mención genérica a la realización previa de un informe por parte del Consejo de Calificación nombrado por R.D. N.º 2783-2006-DIRGEN-PNP, del 31 de diciembre de 2006 y a la evaluación realizada por éste mediante Acta del Consejo de Calificación N.º 02-CC, de fecha 25 de diciembre de 2006, pero no motiva suficientemente las razones que sustenten el pase a retiro para el caso concreto del recurrente; por lo que este Colegiado concluye que la resolución ministerial cuestionada sólo se ciñe a citar normas constitucionalmente legales, y a mencionar escuetamente la existencia de una evaluación a los oficiales que son pasados a retiro por renovación –entre los que se encuentran el recurrente- no encontrándose una relación directa entre las normas citadas y los hechos mencionados ni las razones de interés público que justifiquen la medida adoptada, más aún si no se indica de manera alguna los criterios o razones dadas en el supuesto informe del Consejo de Calificación para recomendar el pase a retiro en el caso concreto del demandante, por lo que está ejerciendo una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad, al no existir una motivación debida y suficiente.

Los principios de razonabilidad y proporcionalidad

10. De acuerdo al fundamento anterior, no se ha respetado la razonabilidad ni la proporcionalidad con la emisión de la resolución ministerial cuestionada, debido a que no existe razonabilidad entre el hecho generador o propulsor de la decisión o medida adoptada y el efecto logrado; es decir, si lo que se pretende es la reducción del número de efectivos de la Policía Nacional del Perú, en forma equilibrada y gradual, no queda claro cuáles son los sustentos que confirmen que el pase a retiro de este Oficial Superior coadyuva a la consecución de tal fin, ni tampoco si éste, en

efecto, es el único medio para lograrlo, esto último, en consonancia con la proporcionalidad.

11. Asimismo, se cita en la resolución ministerial cuestionada la intervención de un consejo de calificación; sin embargo, no se menciona cuáles han sido los criterios objetivos ni los estándares de evaluación empleados que justifiquen los resultados de la evaluación realizada y, por ende, la supuesta recomendación a modo de informe del mencionado Consejo sugiriendo el retiro del recurrente por causal de renovación.

DERECHO AL TRABAJO

12. En la medida en que uno de los aspectos del contenido esencial del derecho constitucional al trabajo -consagrado en el artículo 22° de la Constitución- implica el derecho a la conservación del puesto de trabajo, y dado que en el caso se está ante la emisión de un acto de la Administración que carece de razonabilidad y proporcionalidad, en el que no se ha acreditado una justificación objetiva del pase a retiro del recurrente, y atendiendo a que la demandada no ha probado la existencia de una causa justa para disponer la decisión cuestionada, este Tribunal concluye que resulta arbitraria en su contenido la Resolución Ministerial N° 2560-2006-IN/PNP, a través de la cual se pasa de la situación de actividad a la de retiro al demandante, de acuerdo a los fundamentos 37 a 39 de la sentencia vinculante recaída en el Caso Callegari.

DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY

13. Este derecho se encuentra recogido constitucionalmente en el artículo 2°, numeral 2) y en el artículo 26°, numeral 1) de la Carta Fundamental, dispositivos respecto a los cuales este Tribunal ha esgrimido una posición determinante, de acuerdo a la tantas veces mencionada STC 0090-2004-PA/TC, sosteniendo que existe vulneración cuando hay un trato diferenciado que se impone sin motivación suficiente a través de las resoluciones que dispongan el pase a retiro, por cuanto impiden saber si existe una diferenciación razonable frente a otros que también poseen este derecho; lo cual ocurre en el presente caso, al haberse verificado la inexistencia de una motivación debida por parte de la Administración y la afectación del principio de razonabilidad; y ello porque la supuesta evaluación a la cual ha sido sometido el recurrente ha traído como consecuencia su pase al retiro, de acuerdo al Acta de Consejo de Calificación N.° 02-CC, de fecha 25 de diciembre de 2006, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10° del Reglamento de Pase a la Situación de Retiro de los Oficiales de la Policía Nacional del Perú por causal de Renovación (D.S. N.° 009-2005-IN de fecha 22 de diciembre de 2005), pero sin expresar las condiciones objetivas que llevaron al consejo de calificación a diferenciar al recurrente de los demás oficiales sujetos a evaluación, lo que condujo a dicho consejo a recomendar el mencionado pase a retiro del demandante.

DERECHO AL HONOR Y A LA BUENA REPUTACIÓN

14. En cuanto al derecho al honor y a la buena reputación, este Colegiado mediante la sentencia ya precitada, en sus fundamentos 44 y 45, 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 quedarán sujetas a la *interpretación* individual y subjetiva de cada individuo** (...)" (negrita y subrayado agregados).

15. En el presente caso, al haberse determinado que la resolución cuya inaplicabilidad se solicita es inmotivada, y de acuerdo al fundamento anterior, se ha acreditado las vulneración del derecho al honor y a la buena reputación.

PUBLICIDAD DE LAS NORMAS

16. Finalmente, sobre la vulneración a la garantía de la publicidad de las normas invocada por el recurrente en su recurso de agravio constitucional, este Colegiado concluye que no existe vulneración a la misma, toda vez que la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP de fecha 29 de diciembre de 2006, obrante a fojas 136 y 137, fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el sábado 30 de diciembre de 2006, es decir, al día siguiente de su expedición, respetando lo dispuesto por el artículo 51° de la Carta Magna.

17. En conclusión, el extremo del petitorio que busca la inaplicabilidad de la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP de fecha 29 de diciembre de 2006, debe ser estimado por haberse acreditado una vulneración sistemática de derechos fundamentales conforme a los fundamentos anteriores.

SOBRE EL PEDIDO DE REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD CON EL GRADO DE GENERAL PNP

18. Sobre el segundo extremo del petitorio, es necesario recalcar que lo que busca realmente el demandante no es sólo la reincorporación, sino también el ascenso al grado inmediato superior, por lo que, pese a existir vulneración de una serie de derechos fundamentales, la controversia que versa específicamente sobre su ascenso no corresponde ser analizada en esta vía toda vez que existe una vía procedimental específica, idónea e igualmente satisfactoria para ese tipo de pretensiones, en aplicación de los fundamentos 22 y 23 de la STC 206-2005-PA, que constituye precedente vinculante. Por tanto, de conformidad con el artículo 5°, numeral 2) del Código Procesal Constitucional y el artículo VII del Título Preliminar, sólo corresponde estimar el extremo que solicita la reincorporación, mas no el extremo que solicita el ascenso al grado inmediato superior con los derechos inherentes.

EXP. N.° 04085-2009-PA/TC
SANTA
EDINSON ANDRÉS CENTURIÓN ARIZOLA

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, **NULA** la Resolución Ministerial N.° 2560-2006-IN/PNP de fecha 29 de diciembre de 2006, por haberse acreditado la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en sus vertientes de motivación de resoluciones judiciales y de razonabilidad y proporcionalidad; al trabajo; a la igualdad ante la ley y al honor y a la buena reputación, incumpliéndose los criterios y condiciones previstas en las STC 0090-2004-PA/TC.

2. **ORDENAR** se disponga la reincorporación de don Edinson Andrés Centurión Arizona a la situación de actividad.

3. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de ascenso al grado inmediato superior del recurrente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR