



EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de marzo de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Efraín Palomino Zavaleta contra la resolución, de fecha 14 de junio de 2022¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró fundada en parte la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de noviembre de 2020², el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Marina de Guerra del Perú y el procurador público a cargo de los asuntos judiciales de la Marina de Guerra del Perú, con el fin de que se declare nula la resolución ficta que rechaza su recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 1818-94-MA/DAP, y, como consecuencia, proceda a variar la causal de pase de retiro de “tiempo cumplido” a la causal de incapacidad psicofísica por afección contraída en “acción de armas” y le otorgue pensión de invalidez renovable conforme al Decreto Ley 19846, a partir del 27 de julio de 1993 (fecha del acto invalidante), con todos los beneficios inherentes que le corresponda de conformidad con el artículo 2 de la Ley 25413. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos del proceso.

Alega la afectación de sus derechos a la pensión, a la seguridad social y a la igualdad.

El procurador público adjunto de la Marina de Guerra del Perú dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda³. Refiere que el demandante no ha probado que se haya sometido a una junta

¹ Foja 142

² Foja 24

³ Foja 79



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

médica que determine el grado de su discapacidad, y que, según la ley, determina que sea una discapacidad total para acceder a la pensión de invalidez reclamada. Agrega que lo pretendido por el actor carece de asidero legal porque contraviene el artículo 45 del Decreto Legislativo 1144, que regula la situación militar de los supervisores, técnicos y suboficiales de Mar y de las FFAA. Por último, señala que el accionante solo se ha limitado en presentar documentos que datan de hace más de 23 años, sin que ello conlleve a presentar un informe de la Junta de Sanidad de la Marina de Guerra del Perú.

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 3 de marzo de 2021⁴, declaró infundada la excepción formulada por la demandada. Asimismo, a través de la Resolución 6, de fecha 8 de marzo de 2021⁵, declaró fundada la demanda por considerar que, de los medios probatorios presentados por el accionante, se advierte que la invalidez del recurrente ha ocurrido durante su servicio militar, es decir, que las enfermedades diagnosticadas guardan relación con el servicio; además, porque a partir de ello (enfrentamiento sufrido), el demandante recibió atenciones médicas en la Dirección de Salud y Centro Médico Naval de la Marina de Guerra del Perú, por lo que se concluye que la emplazada conocía de las lesiones que padeció y de su estado de salud ocasionadas en acción de armas. Añade que, si bien se debería tomar en cuenta, a efectos del pago de la pensión de invalidez, el accidente ocurrido el 27 de julio de 1993, sin embargo, debido a que el actor continuó prestando servicios hasta el 19 de agosto de 1994, fecha en la que pasó a retiro, será esta última fecha la que se considerará como fecha de contingencia.

La Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 11, de fecha 14 de junio de 2022, revocó la apelada y reformándola declaró fundada en parte la demanda por estimar que la demandada no ha iniciado ni concluido con los trámites legales a lo que se encuentra obligado por mandato de la Ley 19846, esto es, emitir el informe médico de la Junta de Sanidad de las Fuerzas Armadas, el dictamen de asesoría legal y la Resolución de Comandancia respectiva, pronunciándose sobre el pedido del accionante, esto es, establecer si la lesión o secuela o discapacidad fue adquirida o producido por acto de servicio, con ocasión o como consecuencia del mismo o fuera de él, además, que genere el cambio del motivo de baja y el consiguiente otorgamiento de la pensión de invalidez, de ser el caso. Agrega que la emplazada tampoco ha determinado si la dolencia que padece el demandante

⁴ Foja 107

⁵ Foja 110



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

tiene como nexo de causalidad o derivaría de haber participado en el servicio militar obligatorio y que no tenga otras causas, dejando en desamparo a un exmilitar y sin pronunciarse si se encuentra o no dentro de los alcances y beneficios establecidos en el Decreto Ley 19846; por ello, la demandada deberá emitir una resolución administrativa debidamente fundamentada y de fondo que establezca si el accionante tiene o no derecho a la pensión de invalidez solicitada de acuerdo al Decreto Ley 19846 y su reglamento, así como, de los otros derechos solicitados. En esa línea, señala que la demandada tiene el deber de iniciar y culminar con el procedimiento de investigación y el trámite destinado al otorgamiento de la pensión de invalidez, designando las comisiones respectivas, a fin de determinar el origen de las dolencias o secuelas que padezca en la actualidad, el grado de discapacidad, el tratamiento que debe seguir (si fuera el caso), y las secuelas definitivas que hubiere.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. En el presente caso, la Sala Superior resolvió declarar fundada en parte la demanda y ordenó que la demandada inicie y culmine el procedimiento de investigación y el trámite destinado al otorgamiento de la pensión de invalidez, para lo cual deberá establecer si la lesión o secuela o discapacidad fue adquirida o producido por acto de servicio, con ocasión o como consecuencia del mismo, o fuera de él, además, que genere el cambio del motivo de baja y el consiguiente otorgamiento de la pensión de invalidez, de ser el caso.
2. El Tribunal estima que lo resuelto en segunda instancia debe entenderse como una denegatoria de la pretensión planteada por el demandante (otorgamiento de una pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19846), pues solo establece que la entidad demandada proceda y/o continúe con el trámite (administrativo) de reconocimiento de la invalidez “en acción de armas”, así como el trámite de la pensión de invalidez reclamada, sin que ello involucre el otorgamiento de la pensión de invalidez solicitada en sí misma; lo cual evidenciaría la afectación (continuada) de su derecho a la pensión.

Delimitación del petitorio

3. El objeto de la demanda es que la Marina de Guerra del Perú proceda a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

variar la causal de pase de retiro de “tiempo cumplido” a la causal de incapacidad psicofísica por afección contraída en “acción de armas” y le otorgue pensión de invalidez renovable conforme al Decreto Ley 19846, a partir del 27 de julio de 1993 (fecha del acto invalidante), con todos los beneficios inherentes que le corresponda de conformidad con el artículo 2 de la Ley 25413. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos del proceso.

4. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, son susceptibles de protección a través del amparo los casos en que se deniegue una pensión de invalidez a pesar de cumplirse las disposiciones legales que establecen los requisitos para su obtención.
5. En consecuencia, corresponde analizar si el demandante cumple con los presupuestos legales que permitirán determinar si tiene derecho a percibir la pensión que solicita, pues, de ser así, se estaría verificando la arbitrariedad en el accionar de la entidad demandada.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

6. El Régimen de Pensiones Militar-Policial, regulado por el Decreto Ley 19846, de fecha 27 de diciembre de 1972, contempla en el Título II las pensiones que otorga a su personal y en el Capítulo III establece los goces a que tiene derecho el personal que se encuentra en situación de invalidez o incapacidad.
7. Según el inciso a) del artículo 11 del Decreto Ley 19846, el personal militar y policial que en acto o consecuencia del servicio se invalida, cualquiera que fuese el tiempo de servicios prestados, tendrá derecho a percibir el íntegro de las remuneraciones pensionables correspondientes a las del grado o jerarquía del servidor en situación de actividad.
8. A su vez, el artículo 13 del Decreto Ley 19846 establece que para percibir pensión de invalidez o de incapacidad el personal deberá ser declarado inválido o incapaz para el servicio, previo informe médico presentado por la Sanidad de su Instituto o la Sanidad de las Fuerzas Policiales, en su caso, y el pronunciamiento del correspondiente Consejo de Investigación.
9. Por su parte, el artículo 22 del Decreto Supremo 009-DE-CCFA, de fecha 17 de diciembre de 1987, que aprueba el Reglamento del Decreto Ley



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

19846, señala que para determinar la condición de inválido o de incapaz para el servicio se requiere: «a) parte o informe del hecho o accidente sufrido por el servidor; b) Solicitud del servidor y/u orden de la Superioridad para que se formule el informe sobre la enfermedad; c) Informe Médico emitido por las Juntas de Sanidad del Instituto o de la Sanidad de las Fuerzas Policiales, que determina la dolencia y su origen basado en el Reglamento de Inaptitud Psicosomática para la Permanencia en Situación de Actividad del Personal Militar y Policial de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales; d) Dictamen de la Asesoría Legal correspondiente; e) Recomendación del Consejo de Investigación; y f) Resolución Administrativa que declare la causal de invalidez o incapacidad y disponga el pase al Retiro del servidor».

10. A su vez, el artículo 23 del citado reglamento precisa que: «El informe Médico será emitido por la Junta de Sanidad respectiva y deberá contener lo siguiente: a) Antecedentes recurrentes al caso; b) Examen clínico, diagnóstico, evolución, pronóstico y tratamiento de la lesión, enfermedad o sus secuelas; y c) Conclusiones que establecen la aptitud o inaptitud para la permanencia del servidor en situación de actividad»; y el artículo 24 que: «Ningún examen de reconocimiento médico podrá ser solicitado, ordenado ni practicado para la declaración de invalidez o incapacidad, después de tres años de producida la lesión y/o advertida la secuela».
11. Resulta necesario señalar que a partir del 25 de julio de 2016 los requisitos establecidos en el artículo 22 del Decreto Supremo 009-DECCFA deben cumplirse de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo 009-2016-DE, que aprueba el «Reglamento General para determinar la Aptitud Psicosomática para la permanencia en Situación de Actividad del Personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú», publicado el 24 de julio de 2016, uno de cuyos objetivos específicos conforme a lo prescrito en su artículo 2, numeral 2.2.4., es: «Establecer los procedimientos técnico-administrativos para la evaluación y determinación del grado de Aptitud Psicosomática del Personal Militar y Policial, para la aplicación de los derechos de pensión que otorgan el Decreto Ley N.º 19846, que unifica el Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial de las Fuerzas Armadas de la Policía Nacional del Perú por servicios al Estado, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-DE-CCFFA; y, conforme al Decreto Legislativo N.º 1133, que regula el Ordenamiento Definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial». (énfasis agregado)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

12. El Tribunal Constitucional, en el fundamento 5 de la sentencia dictada en el Expediente 07171-2006-PA/TC, publicada el 28 de marzo de 2008, ha señalado que, conforme a las normas que regulan la pensión de invalidez en el régimen militar y policial, es acertado afirmar que solo es posible lograr el reconocimiento administrativo de una pensión de invalidez a través de la verificación de dos situaciones. En primer lugar, la condición de inválido por inaptitud o incapacidad para permanecer en situación de actividad; y, en segundo lugar, que dicho estado se haya producido en acto o como consecuencia del servicio, conforme al artículo 7 del Decreto Ley 19846. Así, para determinar la condición de inválido, el artículo 22 del Decreto Supremo 009-98-DECCFA, reglamento del Decreto Ley 19846, prevé el cumplimiento de una serie de exigencias que, al ser verificadas, concluyen con la expedición de la resolución administrativa que declara la causal de invalidez o incapacidad y dispone el pase al retiro. Asimismo, en el fundamento 6 de la sentencia precitada se ha dejado sentado que en una situación ordinaria es el servidor militar o policial, presuntamente afectado de una causa de inaptitud psicofísica, quien debe someterse a las exigencias previstas en el ordenamiento legal para que pueda establecerse la relación de causalidad que necesariamente debe existir entre los servicios prestados por el servidor y la inaptitud psicofísica generada. Solo de este modo se podrá determinar si la afección que padece el personal militar o policial se ha generado en un acto de servicio o como consecuencia de tal acto.
13. En el caso concreto, la controversia radica en el reconocimiento de un nuevo estatus en el demandante, que incidirá, primero, en la variación de la causal de pase a retiro y, como consecuencia de ello, en la modificación de la modalidad pensionaria.
14. Así, con la finalidad de que se le otorgue pensión de invalidez con arreglo al artículo 11 del Decreto Ley 19846, ha presentado los medios probatorios:
 - a) Certificado de tiempo de servicios 750-2011 TS, de fecha 15 de agosto de 2011⁶, del cual se observa que don José Efraín Palomino Zavaleta ingresó a la Marina de Guerra del Perú el 21 de octubre de 1991, en la condición de servicio obligatorio, y fue dado de baja del servicio el 19 de

⁶ Foja 1 revés



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

agosto de 1994, contando con 2 años 9 meses y 29 días de servicios prestado como personal de Marinería.

- b) Nota evacuación del mes de julio de 1993⁷, en donde se señala: “Paciente: José Palomino Zavaleta, con el grado de Cabo 2:

“(…) su patrulla sufre emboscada (jurisdicción Aguaitía) siendo consecuencia de ello sufre “impacto de bala” en pierna derecha con sangrado profuso e impotencia funcional. Recibe Atención médica en BCS Aguaitía y luego es evacuado a Pucallpa, donde es evacuado recibiendo tratamiento médico y quirúrgica (cura quirúrgica de la pierna derecha). El examen RX muestra aparentemente ausencia de compromiso óseo. IDx: Herida de proyectil de arma de fuego en pierna derecha con compromiso muscular y de tendón sin compromiso óseo.

- c) Solicitud de examen y tratamiento de fecha 6 de agosto de 1993⁸, donde se indica que el servicio es de cirugía plástica.
- d) Informe operatorio de fecha 10 de agosto de 1993⁹, por el diagnóstico de úlcera postraumática en pierna derecha 2 % SCT; operación: limpieza quirúrgica e injerto de piel parcial.
- e) Informe electromiográfico de fecha 9 de setiembre de 1993¹⁰, emitido por el Centro Médico Naval “CMST” Marina de Guerra del Perú.
- f) Disposición de la Comandancia General de la Marina 102-94-CG, de fecha 24 de mayo de 1994¹¹, por el cual se aprueba otorgar felicitación al personal subalterno del BALICO IV que integraron la patrulla que participó en el Operativo Mastil I, durante el enfrentamiento con elementos subversivos el 27 de julio de 1993, en el Departamento de Ucayali, entre los cuales se encuentra el ahora demandante.
- g) Resolución Directoral 1818-94 MA/DAP, de fecha 1 de setiembre de 1994¹², del cual se desprende que el recurrente ha cumplido con realizar el servicio militar obligatorio con fecha 19 de agosto de 1994. Además,

⁷ Foja 2

⁸ Foja 3 revés

⁹ Foja 4

¹⁰ Foja 4 revés

¹¹ Foja 6

¹² Foja 8 revés



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

indica que en aplicación del artículo 505 del Reglamento de Personal de Marinería de la Marina de Guerra del Perú (PERMAR – 13016), establece la baja del personal de marinería por la causal “TIEMPO CUMPLIDO”.

- h) Certificado médico de fecha 10 de noviembre de 2011, emitido por la Dirección Regional de Salud – Ancash UTE La Caleta – Chimbote¹³, en el cual el director del Hospital “La Caleta” señala: Secuela de traumatismo por PAF. Pierna derecha y lesión del nervio tibial y peroneo pierna derecha. Actualmente limitación funcional del pie derecho a la actividad física.
 - i) Certificado Médico 008-2018, de fecha 7 de febrero de 2018¹⁴, emitido por el Hospital “Eleazar Guzmán Barrón – Nuevo Chimbote, donde la Comisión Médica Calificadora de Incapacidad diagnosticó que el accionante padece de herida pierna derecha x P.A.F. + Injerto de piel parcial, secuela para la bipedestación y marcha y trastorno de estrés postraumático con un menoscabo del 62 %.
 - j) Certificado de discapacidad de fecha 23 de agosto de 2012¹⁵ emitido por el Hospital Regional Eleazar Guzmán Barrón, el cual refiere como diagnóstico: Herida pierna derecha, daño estético y trastorno de comportamiento; Estado: 2 (con discapacidad pero autosuficiente), Condición: 1 Parcial (discapacidades leves o moderadas) y en la parte de observaciones y/o conclusiones: Paciente con herida injertada 1/5 distal pierna derecha, con alteración a la función del músculo tibial; 20 % causa directa a la actividad física + daño estético.
15. De lo actuado, se advierte que el accionante no ha cumplido con acompañar la documentación que sustente el nexo causal entre la enfermedad que adolece y el servicio o acción desempeñada en el marco de sus funciones como efectivo militar. En ese sentido, no se puede determinar si el demandante cumplió con los requisitos establecidos para el acceso a la pensión de invalidez, prevista en el artículo 11 del Decreto Ley 19846, y en la sentencia emitida en el Expediente 07171-2006-PA/TC. A ello se suma el hecho de que algunos instrumentales¹⁶ no generan

¹³ Foja 9 revés

¹⁴ Foja 10

¹⁵ Foja 10 revés

¹⁶ Foja 2 revés y foja 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03098-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ EFRAÍN PALOMINO
ZAVALETA

convicción pues no señalan el nombre del actor ni el nombre del médico que los suscribe y, en otros, los medios probatorios¹⁷, no determinan la naturaleza de la incapacidad y que dicha dolencia fuera de carácter permanente.

16. Sentado lo anterior, este Tribunal estima que toda vez que no existe certeza respecto de la relación causal entre la enfermedad que padece el actor y el servicio militar prestado, corresponde desestimar la presente demanda a fin de que la controversia se dilucide en un proceso más lato que cuente con etapa probatoria.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ

¹⁷ Fojas 5 y revés