



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 34/2025

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. El magistrado Hernández Chávez emitió voto singular, que se agregan. El magistrado Gutiérrez Ticse, con fecha posterior, emitió voto singular que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Martín Justino Cárdenas Carpio contra la resolución de foja 196, de fecha 22 de setiembre de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante demanda de fecha 5 de marzo de 2018 y escrito subsanatorio de fecha 26 de abril de 2018, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio del Interior y el director general de la Policía Nacional del Perú, a fin de que se declare inaplicable la Resolución Ministerial 1441-2017-IN, de fecha 30 de diciembre de 2017, que dispuso su pase a la situación de retiro por causal de renovación de cuadros, y se disponga su reincorporación a la situación de actividad de la Policía Nacional del Perú, en el grado de coronel de armas. Asimismo, pide que se disponga el reconocimiento de su antigüedad y remuneraciones inherentes a su grado, se le reconozca el tiempo pasado en situación de retiro como tiempo efectivamente laborado, para efectos pensionarios y de promoción al grado inmediato superior, y se le declare apto para el proceso de ascenso al grado inmediato superior (fojas 39 y 87).

Mediante Resolución 2, de fecha 12 de julio de 2018, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admite a trámite la demanda (f. 89).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

La procuradora pública encargada de los Asuntos Judiciales del Ministerio del Interior propone la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda, solicitando que se declare improcedente. Sostiene que el Tribunal Constitucional ha establecido que la vía contencioso-administrativa es la adecuada para ventilar pretensiones de reincorporación en las entidades públicas, como ocurre en el presente caso, en el que el actor cuestiona su separación de la Policía Nacional del Perú a través de su pase a la situación de retiro por renovación de cuadros (f. 97).

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 30 de octubre de 2018, declara infundada la excepción propuesta (f. 119); y mediante Resolución 6, de fecha 31 de enero de 2019, declara fundada en parte la demanda y ordena la reincorporación del actor a la situación de actividad en su mismo puesto y cargo de coronel de armas que venía ocupando, con el consiguiente reconocimiento de antigüedad considerando el periodo transcurrido del cese a la fecha de su efectiva reincorporación para efectos de su tiempo de servicios y pensionarios. Estima que la resolución ministerial carece de la motivación adecuada y suficiente al pasar a la situación de retiro al actor sin expresar causa objetiva detallada, por lo que lo ordenado constituye un acto arbitrario que lesiona los derechos constitucionales del actor al debido procedimiento administrativo, en su manifestación de motivación, y al trabajo (f. 131).

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 14, de fecha 22 de septiembre de 2022, revoca la apelada y declara improcedente la demanda en todos sus extremos, por considerar que la controversia planteada en la demanda, donde se solicita la declaración de invalidez de diversos actos administrativos, debe ser dilucidada a través del proceso contencioso-administrativo, y no en el proceso de amparo (f. 196).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. La presente demanda tiene por objeto que se declare inaplicable la Resolución Ministerial 1441-2017-IN, de fecha 30 de diciembre de 2017 (f. 2), que dispuso el pase a la situación de retiro del accionante por causal de renovación de cuadros, y se disponga su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

reincorporación a la situación de actividad de la Policía Nacional del Perú en el cargo de coronel de armas.

Procedencia de la demanda

2. Este Tribunal considera que en el presente caso debe evaluarse si lo pretendido en la demanda puede ser dilucidado en una vía diferente de la constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, vigente al interponerse la demanda, actualmente regulado por el artículo 7.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
3. En la Sentencia 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció en el fundamento 15, con carácter de precedente, que una vía ordinaria será «igualmente satisfactoria» como la vía del proceso constitucional de amparo si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de los siguientes elementos: i) que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho; ii) que la resolución que se fuera a emitir pueda brindar tutela adecuada; iii) que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y iv) que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.
4. En el caso de autos, el demandante solicita que se dejen sin efecto los actos administrativos mediante los cuales se lo pasó a la situación de retiro por la causal de renovación de cuadros; es decir, se trata de una pretensión de naturaleza laboral de un servidor público, sujeto a una carrera pública especial, pues el actor tenía el grado de coronel de armas de la Policía Nacional del Perú, conforme consta en la Resolución Ministerial 1441-2017-IN, de fecha 30 de diciembre de 2017 (f. 2). En ese sentido, desde una perspectiva objetiva, el proceso contencioso-administrativo a cargo de los juzgados especializados de trabajo, conforme al numeral 4 del artículo 2 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley 29497, cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión de la parte demandante y darle tutela adecuada. En otras palabras, el proceso contencioso-administrativo laboral se constituye en una vía celeré y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

derecho fundamental propuesto por el demandante, de conformidad con el precedente establecido en la Sentencia 02383-2013-PA/TC.

5. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso de que se transite por la vía del proceso contencioso-administrativo laboral. De igual manera, tampoco se verifica que en autos se haya acreditado de manera fehaciente la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que podría ocurrir.
6. Por lo expuesto, en el caso concreto existe una vía igualmente satisfactoria, que es el proceso contencioso-administrativo laboral, por lo que corresponde declarar la improcedencia de la demanda.
7. De otro lado, si bien la Sentencia 02383-2013-PA/TC establece reglas procesales en sus fundamentos 18 a 20, es necesario precisar que dichas reglas son aplicables solo a los casos que se encontraban en trámite cuando la precitada sentencia fue publicada en el diario oficial *El Peruano* (22 de julio de 2015), supuesto que no ocurre en el presente caso, porque la demanda se interpuso el 5 de marzo de 2018 (f. 39).
8. Sin perjuicio de lo mencionado, conviene precisar que, si bien con la Sentencia 00090-2004-PA/TC (caso Juan Carlos Callegari Herazo) se habilitó la vía constitucional del amparo para conocer sobre las controversias vinculadas con el pase a retiro por causal de renovación de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y expedir un pronunciamiento de fondo; actualmente corresponde estandarizar el análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional que exige el artículo 7, inciso 2, del Nuevo Código Procesal Constitucional, en atención a las reglas establecidas como precedente en los fundamentos 12 a 15 de la Sentencia 02383-2013-PA/TC, conforme se estableció en la Sentencia 04711-2016-PA/TC, publicada en la página web del Tribunal Constitucional con fecha 30 de diciembre de 2019.
9. En consecuencia, corresponde declarar la improcedencia de la demanda, en aplicación del inciso 2, artículo 7, del Nuevo Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

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.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO
GUTIÉRREZ TICSE**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, me pliego al voto singular del Magistrado Hernández Chávez al coincidir con su fundamentación y fallo propuestos.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, discrepo del fallo adoptado en la ponencia suscrita por la mayoría, mediante el cual se declara improcedente la demanda, por lo que emito el presente voto singular sobre la base de las consideraciones siguientes:

1. En el presente caso, el demandante solicita que se declare inaplicable la Resolución Ministerial 1441-2017-IN, de fecha 30 de diciembre de 2017, que dispuso el pase a la situación de retiro del accionante por causal de renovación de cuadros y se disponga su reincorporación a la situación de actividad de la Policía Nacional del Perú en el cargo de coronel de armas.
2. En primer lugar, considero que no resulta aplicable la causal de improcedencia establecida en el artículo 7.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en virtud de que no existe una vía igualmente satisfactoria que pueda acoger la pretensión planteada, que consiste, en esencia, en verificar si la actuación del Poder Ejecutivo se encuentra dentro de los límites de la discrecionalidad o ha sido, en su defecto, arbitraria.
3. Cabe destacar que el artículo 167 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. En ese sentido, tiene la potestad discrecional para determinar el pase a la situación de retiro por causal de renovación de cuadros en ambas instituciones, lo que no implica que pueda hacerlo de manera arbitraria, pues la arbitrariedad se encuentra proscrita en todo Estado Constitucional (cfr. STC 00090-2004-PA/TC).
4. En ese sentido, conviene destacar la diferencia entre las facultades discrecionales regladas y no regladas. Las primeras se encuentran sujetas a límites establecidos normativamente, donde la autoridad debe respetar los procedimientos y requisitos preestablecidos por la Constitución Política y las leyes, y donde el no seguimiento de tales reglas se encuentra sujeto a control jurisdiccional. En cambio, las facultades discrecionales no regladas otorgan un mayor margen de actuación, y las decisiones que se adopten dentro de tales márgenes constituyen cuestiones políticas no justiciables.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

5. Ahora bien, de conformidad con el entonces vigente artículo 86 del Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, la renovación de cuadros por proceso regular se aplicaba sobre la base de criterios técnicos tales como: los requerimientos de efectivos de la Policía Nacional, el número de vacantes asignadas para el proceso de ascenso, el número de efectivos fijados anualmente por el Poder Ejecutivo que aseguren la estructura piramidal de la organización, y la evaluación de la carrera y su prospectiva de desarrollo.
6. Asimismo, el numeral 1 del precitado artículo señalaba que en la fase de selección para el pase a retiro por renovación de cuadros serían considerados, entre otros, los oficiales superiores que cuenten como mínimo veinte (20) años de servicios reales y efectivos, y la condición de cuatro (4) años de permanencia en el grado al 31 de diciembre de año del proceso (literal “c”).
7. Por otro lado, el artículo 88.1 de la citada norma legal precisa los impedimentos para ser considerado en dicho proceso, como: (a) haber alcanzado vacante en el cuadro de mérito para el ascenso al grado inmediato superior; (b) haber alcanzado vacante para los cursos de perfeccionamiento en la Escuela Superior de Policía, en el instituto de Altos Estudios Policiales o sus equivalentes autorizados por el Director General de la Policía Nacional del Perú; entre otras causales.
8. Como puede apreciarse, lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1149 respecto de procedimientos y requisitos constituye el aspecto reglado de la facultad para dar de baja a los oficiales de la Policía Nacional del Perú. Pero una vez cumplidos los mismos, el ámbito de discrecionalidad es mayor.
9. En el caso concreto, se advierte que el recurrente ostentaba el cargo de Coronel de Armas PNP, quien, al 31 de diciembre de 2017, cumplió cuatro (4) años en el grado y treinta y un (31) años de servicios reales y efectivos, al haber egresado como oficial el 1 de enero de 1987 y ascendido al grado de Coronel de Armas PNP el 1 de enero 2014, es decir, se encontraba dentro de los supuestos establecidos en el entonces vigente artículo 86 del Decreto Legislativo 1149 antes citado. Asimismo, en la resolución cuestionada se valora que el recurrente no acreditó estar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04842-2022-PA/TC
LIMA
MARTÍN JUSTINO CÁRDENAS
CARPIO

comprendido dentro de los alcances del precitado artículo 88.1 de la misma norma legal, por lo que no existía impedimento para que fuera considerado como parte del proceso de pase a retiro por renovación de cuadros.

10. Por estas consideraciones, considero que el pase del recurrente no ha sido arbitrario, sino que se ha realizado dentro de los límites discrecionales que la Constitución Política y las leyes otorgan al Presidente de la República para realizar el pase a retiro por renovación de cuadros. Por tanto, al no haberse acreditado la vulneración de los derechos alegados corresponde desestimar la presente demanda.

Por las razones expuestas aquí, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ