



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de junio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Miguel Javier Eca Roque contra la resolución de fojas 261, de fecha 25 de marzo de 2025, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y concluido el proceso.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de julio de 2024, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Sullana, solicitando que se deje sin efecto la amenaza de destitución de su cargo, materializada mediante Oficio de Inicio de PAD 07-2024/MPA-GM-GAyF-O.RRHH-PAD, de fecha 17 de abril de 2024, mediante la cual se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario en su contra; y que, por consiguiente, se ordene la suspensión de dicho procedimiento hasta que se resuelvan los diversos procesos en la vía civil y un proceso constitucional que se encuentran en trámite.

Manifiesta que se le inicia el procedimiento administrativo disciplinario por la supuesta falta consistente en “actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros” con una posible sanción de destitución; sin embargo, sobre los mismos hechos se interpuso una denuncia penal ante la Fiscalía Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios y también se interpuso una demanda de nulidad de pacto colectivo correspondiente al año 2024 ante el Juzgado Civil de Sullana; por lo que concluye que el inicio del procedimiento administrativo disciplinario vulnera los principios *non bis in idem* y de prohibición de avocamiento en causa pendiente en sede jurisdiccional.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

Indica que la entidad demandada pretende aplicar simultáneamente la Ley del Código de Ética de la Función Pública bajo las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, pese a que esta última ley, en su Décima Disposición Complementaria Transitoria, establece que queda prohibida la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en ambas leyes para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario, por lo que se ha vulnerado el principio de legalidad. Agrega que se vulnera el debido proceso porque la resolución de inicio del procedimiento administrativo disciplinario se le notificó sin que se adjuntaran los informes, dictámenes y otros documentos; y, por otro lado, también indica que se vulnera el derecho de negociación colectiva y a la libertad sindical, puesto que la falta administrativa por la que se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario es por haber ejercido el derecho a la negociación colectiva en su condición de miembro de comisión paritaria que a través de la negociación colectiva suscribió el Pacto Colectivo para el año 2024¹.

El Segundo Juzgado Civil de Sullana, a través de la Resolución 1, de fecha 19 de julio de 2024, admite a trámite la demanda².

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Sullana propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda señalando que el jefe de la Oficina de Recursos Humanos instaura el procedimiento administrativo disciplinario en contra del demandante al amparo de sus obligaciones, relacionado con la tutela de los intereses del Gobierno local, por lo que no se agravan los derechos del trabajador; antes bien, le permite esclarecer su comportamiento funcional dentro de un debido proceso. Agrega que, pese a que en la investigación penal en el Ministerio Público y en el procedimiento administrativo disciplinario se configura la identidad de sujeto y hecho, el fundamento no es el mismo, puesto que en el proceso penal en contra del recurrente se busca la imposición de una sanción penal por la comisión de un ilícito penal relacionado con el delito de peculado y abuso de autoridad; mientras que en el procedimiento administrativo disciplinario se persigue una sanción administrativa por haber incurrido en las faltas graves de carácter disciplinario tipificadas en el Decreto Legislativo 276, la Ley 30057, la Ley 27815 y la Ley 31188³.

¹ Fojas 47.

² Fojas 65.

³ Fojas 153.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

El Segundo Juzgado Civil de Sullana, a través de la Resolución 3, de fecha 18 de octubre de 2024, declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, por estimar que los hechos que son objeto del procedimiento administrativo disciplinario aún son materia de análisis y deliberación en la vía administrativa y que no existen razones suficientes para otorgar tutela urgente en sede constitucional⁴.

La sala superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. El recurrente solicita que se deje sin efecto la amenaza de destitución de su cargo, materializada mediante el Oficio de Inicio de PAD 07-2024/MPA-GM-GAyF-O.RRHH-PAD, de fecha 17 de abril de 2024, mediante la cual se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario en su contra; y que, por consiguiente, se ordene la suspensión de dicho procedimiento hasta que se resuelva los diversos procesos en la vía civil y un proceso constitucional. Alega la vulneración de sus derechos al trabajo, al debido proceso, a la negociación colectiva y a la libertad sindical, así como de los principios *non bis in idem*, de prohibición de avocamiento a una causa pendiente en sede jurisdiccional y de legalidad.

Procedencia de la demanda

2. Tal como verifica esta sala del Tribunal Constitucional, la parte demandante cuestiona el Oficio de Inicio de PAD 07-2024/MPA-GM-GAyF-O.RRHH-PAD, de fecha 17 de abril de 2024, que resuelve iniciar procedimiento administrativo disciplinario en su contra por la presunta comisión de las faltas administrativas previstas en los literales “o” y “q” del artículo 85 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Sin embargo, el inicio de un procedimiento disciplinario es una actuación administrativa que no compromete, en sí misma, el contenido constitucionalmente

⁴ Fojas 235.

⁵ Fojas 261.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

protegido de algún derecho fundamental. Desde luego, eso no significa que, de ser el caso, en el devenir del procedimiento se pueda objetar ante la judicatura constitucional cualquier decisión u omisión que comprometa negativamente el ámbito de protección de algún derecho fundamental, siempre que se agote la vía previa y la vía ordinaria no sea idónea para dilucidar aquel reclamo.

3. Por consiguiente, esta sala del Tribunal Constitucional concluye que la presente demanda debe ser declarada improcedente en aplicación de la causal establecida en el artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, toda vez que la actuación administrativa cuestionada no compromete, en modo alguno, los derechos fundamentales invocados.

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.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
OCHOA CARDICH**

Con el debido respeto por mis colegas magistrados del Colegiado que suscriben la presente ponencia, si bien me encuentro de acuerdo con declarar improcedente la demanda, mis fundamentos son los siguientes:

1. El recurrente pide que se deje sin efecto la amenaza de destitución de su cargo que, según afirma, se produjo mediante Oficio de Inicio de PAD 07-2024/MPA-GM-GAyF-O.RRHH-PAD, de fecha 17 de abril de 2024, con el cual se dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario (PAD) en su contra, por lo que pide que se ordene la suspensión de dicho procedimiento hasta que se resuelvan los procesos instaurados en la vía civil y constitucional que se encuentran en trámite. Señala que se inició el PAD imputándosele como falta “actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros”, con una posible sanción de destitución. Afirma que, por los mismos hechos, se interpuso una denuncia penal ante la Fiscalía Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios y una demanda de nulidad de pacto colectivo correspondiente al año 2024 ante el Juzgado Civil de Sullana, por lo que, a su entender, el inicio del PAD vulnera los principios de *non bis in idem* y de prohibición de avocamiento en causa pendiente en sede jurisdiccional. Indica que la demandada pretende aplicar simultáneamente la Ley del Código de Ética de la Función Pública bajo las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, pese a que esta última ley, en su Décima Disposición Complementaria Transitoria, prohíbe la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en ambas leyes para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario, lo que contraviene el principio de legalidad. Agrega que se vulneró su derecho al debido proceso porque la resolución de inicio del procedimiento administrativo disciplinario le fue notificada sin adjuntarse los informes, dictámenes y otros documentos; además, indica que también se vulneró el derecho de negociación colectiva y a la libertad sindical, pues la falta administrativa que se le atribuyó para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario es haber ejercido el



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

derecho a la negociación colectiva en su condición de miembro de comisión paritaria y suscribió el Pacto Colectivo para el año 2024⁶.

2. En primer lugar, debo resaltar que, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, para que la amenaza de un derecho fundamental pueda ser atendible a través del proceso constitucional de amparo, debe poseer dos rasgos esenciales: certeza e inminencia; es decir, el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, excluyendo del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos que escapan de una captación objetiva. En consecuencia, para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales, y no imaginarios, y ser de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato, y no en uno remoto. En el presente caso, la amenaza del derecho al trabajo que el actor denuncia no puede ser considerada como cierta e inminente, pues se basa en la sola alegación de que la entidad demandada habría instaurado el PAD en su contra con la finalidad de destituirlo o despedirlo, lo que constituye una mera especulación subjetiva; además, el solo hecho de que al instaurarse dicho procedimiento se haya señalado que la posible sanción sea la destitución, no supone la inminencia de la imposición de tal sanción, dado que tanto la determinación de su responsabilidad como, de ser el caso, la sanción a imponerse se establecerán al finalizar el procedimiento administrativo disciplinario. Lo expuesto, a mi consideración acarrea la improcedencia de este extremo de la demanda.
3. Por otro lado, el actor también alega que el inicio del PAD en su contra vulneró otros derechos fundamentales, como el debido procedimiento administrativo, de negociación colectiva y de sindicalización, así como la contravención a los principios de legalidad, *non bis in idem* y prohibición de avocarse a causas pendientes en sede jurisdiccional. Al respecto, debo precisar que, tal como lo informó el propio recurrente en su escrito del 28 de agosto de 2024⁷ -con posterioridad a la interposición de la demanda-, mediante Resolución Jefatural 0727-2024-MPS/O.G.AyF-O.RR.HH, de fecha 5 de agosto de 2024⁸, la

⁶ Fojas 47

⁷ Fojas 205

⁸ Fojas 165



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1047/2026

EXP. N.º 04496-2025-PA/TC
SULLANA
MIGUEL JAVIER ECA
ROQUE

entidad edil demandada declaró la nulidad del oficio cuestionado en el presente amparo y ordenó retrotraer lo actuado hasta la etapa de emisión de un nuevo oficio de inicio del PAD, en virtud de lo cual se expidió el Oficio de Inicio PAD 11-2024/MPS-GM-GAYF-ORR.HH-PAD⁹, dando inicio al procedimiento administrativo disciplinario contra el actor y otros, el mismo que aún se encuentra en trámite tal como se puede colegir de lo argüido en el recurso de agravio constitucional.

4. Siendo ello así, a mi consideración, este Tribunal también se encuentra relevado de emitir pronunciamiento de fondo respecto a la alegada vulneración de los derechos referidos en el fundamento *supra*, en razón de que el PAD instaurado contra el actor todavía se encuentra en trámite, es decir, aún no se ha cumplido con agotar la vía administrativa, encontrándose la demanda incurso en la causal de improcedencia prevista en el artículo 7.4 del Código Procesal Constitucional.

S.

OCHOA CARDICH

⁹ Fojas 168