

Exp. N.º 3478-2012-PA/TC

Lima

Cesar Martin González Chavez

Sentencia del Tribunal Constitucional

En Lima, a los 14 días del mes de agosto del 2014, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia.

Asunto

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Martín González Chávez contra la resolución expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 286, de fecha 3 de mayo del 2012, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso de amparo de autos.

Antecedentes

Con fecha 16 de febrero del 2011, el recurrente interpone demanda de amparo, contra el Ministerio del Interior y el Director General de la Policía Nacional del Perú solicitando que se declare inaplicable la Resolución Ministerial N.º 1282-2010-IN/PNP, de fecha 30 de diciembre del 2010, que dispone pasarlo a retiro por la causal de renovación; y que, por consiguiente, se disponga (i) su reincorporación a la situación de actividad en el grado y el cargo que se venía desempeñando (Comandante); (ii) el reconocimiento de antigüedad, honores y remuneraciones inherentes al grado. Manifiesta que la mencionada resolución afecta sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley, al debido proceso por falta de motivación en las resoluciones, al honor y al proyecto de vida.

Refiere que la resolución cuestionada ordena su pase de situación de actividad a la de retiro por renovación sin que esta contenga una motivación ni fundamento que la sustente debidamente. Expresa, además, que cuando se decidió su pase a la situación de retiro, aún no tenía la condición de “renovable”, pues no cumplía con la condición referida a los años de antigüedad en el cargo de comandante.

El procurador público del Ministerio del Interior propone excepción de incompetencia por razón de la materia, y contesta la demanda argumentando que la presente controversia debe ser ventilada en la vía del proceso contencioso- administrativo al ser la pretensión de naturaleza laboral del régimen público. Sostiene que la causal del retiro por renovación está amparada por la Constitución y que la Resolución Ministerial N.º 1282-2010-IN/PNP está suficientemente motivada y es razonable, por cuanto se sustenta en el interés de la institución de reformar periódicamente sus cuadros, racionalizando el número de sus efectivos.

El Procurador Público Especializado en asuntos de la Policía Nacional del Perú propone las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda utilizando los mismos argumentos esgrimidos por el procurador público del Ministerio del Interior.

El Sexto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 25 de octubre del 2011, declaró infundadas las excepciones propuestas, y con fecha 28 de octubre del 2011, declaró fundada la demanda en el extremo de declarar inaplicable la Resolución Ministerial N.º 1282-2010-IN/PNP, de fecha 30 de diciembre del 2010, e improcedente en el extremo en que se solicita su reincorporación inmediata a la situación de actividad con el reconocimiento de antigüedad, honores y remuneración inherente al grado.

La Sala Superior competente declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso de amparo de autos, por considerar que de conformidad con el numeral 2 del artículo 5° del Código Procesal Constitucional para el presente caso existe una vía específica, igualmente satisfactoria, para dilucidar la presente controversia.

Fundamentos

Cuestiones Previas

1. En primer lugar, el Tribunal Constitucional no comparte la posición de los magistrados de la Sala Civil que conoció de la presente controversia y que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de materia, toda vez que, conforme al criterio establecido en la sentencia recaída en el Expediente 090-2004-AA/TC, son procedentes en la vía del proceso de amparo aquellas demandas en las cuales se cuestiona el pase a retiro por la causal de renovación, como ocurre en el caso de autos, razón por la que la aludida excepción debe ser desestimada.

2. Asimismo, teniendo en cuenta que el demandante pretende su reincorporación a la situación de actividad en el grado y cargo de Comandante que venía desempeñando, y que éste a la fecha tiene 59 años (fojas 2), cabe indicar que si bien la alegada afectación de los derechos invocados por el demandante ha devenido en irreparable al haber superado el límite de edad para el grado de Comandante, establecido en el artículo 84 del Decreto Legislativo 1149, que norma la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú; sin embargo, en aplicación del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, dada la gravedad de los hechos planteados en la demanda contra los derechos a la motivación de resoluciones administrativas, al trabajo, a la igualdad, y al honor y buena reputación del demandante, y dado que en el futuro podrían darse supuestos similares, se estima pertinente examinar el fondo del asunto y determinar si la conducta de la entidad demandada fue inconstitucional.

Petitorio de la demanda y análisis del caso concreto

3. Mediante la demanda de amparo de autos el recurrente persigue que se declare inaplicable la Resolución Ministerial 1282-2010-IN/PNP, de fecha 30 de diciembre del 2010, que dispuso su pase al retiro por la causal de renovación de cuadros; y que, por consiguiente, se disponga su reincorporación a la situación de actividad en el grado y cargo que venía ocupando, con el reconocimiento de todos sus derechos y beneficios inherentes al mismo.

4. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia, el pase a retiro por causal de renovación en las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, específicamente de los Oficiales Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas, es una facultad discrecional del Presidente de la República conforme lo disponen los artículos 167 y 168 de la Constitución, concordantes con los artículos 82, 83 y 86 del Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, debe señalarse que la Ley 28857 - Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú y su reglamento, Decreto Supremo 012-2006-IN y sus modificatorias estuvieron vigentes al momento del cese del actor.

5. Sin embargo, y como ha sido establecido por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC (fundamento 5), todas las resoluciones y las sentencias emitidas con posterioridad a ella, respecto al 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 allí establecidos, debido a que dichas resoluciones no pueden quedar exentas del control constitucional realizado por este Colegiado.

6. Al respecto, el fundamento 18) del precedente constitucional citado dispone que:

Queda claro, entonces, que las resoluciones mediante las cuales se dispone el pase a retiro por renovación de cuadros a los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional deben fundamentarse debidamente, con argumentos de derecho y de hecho. Tales decisiones deben sustentarse en procedimientos e indicadores objetivos, como por ejemplo, el número de vacantes consideradas en el proceso anual de ascenso y los resultados del mismo, que implica que las invitaciones para pase a retiro por renovación deben darse después de conocer dichos resultados; los respectivos planes anuales de asignación de personal; la relación de oficiales que indefectiblemente han de pasar a retiro por alguna de las causales contempladas en el artículo 55 del Decreto Legislativo N.º 752 y el artículo 50 del Decreto Legislativo N.º 745; determinación de un mínimo de años de servicios prestados a la institución y de permanencia en el grado; así como por el estudio detallado del historial de servicios del Oficial.

6. Asimismo, en el fundamento 34 de la citada sentencia este Tribunal Constitucional reitera que “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión”. De modo que, motivar una decisión no significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente exponer las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión tomada. Éstas, a su vez, deben ser acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

7. De ahí que en el presente caso corresponda efectuar el análisis de la Resolución Ministerial 1282-2010-IN/PNP, de fecha 30 de diciembre del 2010, a la luz de los parámetros establecidos en la referida sentencia. Así, en la parte considerativa de la cuestionada resolución se expone:

Que al verificar y evaluar el legajo personal del Comandante Policía Nacional del Perú Cesar Martín Gonzales Chavez, se ha determinado que, cuenta con tres(3) años de permanencia en el grado y treinta y un (31) años de tiempo de servicios, encontrándose entre los alcances del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N.º 28857- Ley del Régimen Personal de la Policía Nacional del Perú, modificada por la Ley N.º 29333 del 19 de marzo del 2009, Reglamento de la Ley N.º 28857, modificado por el Decreto Supremo N.º 005-2009-IN del 04 de noviembre del 2009.

Que el Director General de la Policía Nacional del Perú, previo informe del Consejo de Calificación, conforme al Acta Individual N.º 21, aprobada en su Sesión N.3 del 23 de diciembre del 2010, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N.º 28857, su reglamento y sus respectivas modificatorias, ha propuesto el Pase a la Situación de Retiro por la causal de Renovación del Comandante del Perú, Cesar San Martín Gonzales Chavez, quien se encuentra entre los alcances de los dispositivos legales sobre la materia.

8. Asimismo, en el Acta del Consejo de Calificación 21-2010-CC-PNP, del 23 de diciembre del 2010, obrante a fojas 204, se ha reproducido básicamente la fundamentación fáctica y jurídica citadas en la resolución impugnada.

9. De lo expresado, se aprecia que en la cuestionada Resolución Ministerial 1282-2010-IN/PNP, de fecha 30 de diciembre del 2010, sólo se hace una mención genérica al artículo 49.1) de la Ley N.º 28857 y al artículo 30 del Decreto Supremo O 12-2006-IN, –normas que se encontraban vigentes al momento de pasarlo a la situación por la causal de renovación–; es decir, sin motivar suficientemente las razones que sustentan el pase al retiro del recurrente. Y es que, en dicha resolución se citan únicamente las precitadas disposiciones legales y se hace referencia al Acta Individual 21, de fecha 23 de diciembre del 2010, sin exponer relación alguna entre las normas citadas y los hechos, las razones de interés público u otro que sustentaría la medida

adoptada de separar al demandante, vulnerando con ello el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas.

10. De otro lado, 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 1282-2010-IN /PNP, de acuerdo a los fundamentos 37 a 39 de la sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC, vulnerando con ello el derecho al trabajo del actor.

11. Respecto a la vulneración del derecho a la igualdad debe recordarse que este derecho se encuentra en el artículo 2º, 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 sin expresar las condiciones objetivas que llevaron al consejo de calificación a diferenciar al recurrente de los demás oficiales sujetos a evaluación.

12. En cuanto al derecho al honor y a la buena reputación, en los fundamentos 44 y 45 de la precitada sentencia, el Tribunal ha determinado que este derecho “(...) también se ve afectado con 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 (...)”, pues las causas de su cese quedan sujetas a la interpretación individual y subjetiva de cada individuo. En el presente caso, al haberse determinado que la Resolución Ministerial 1282-2010-JN/PNP es inmotivada, ésta también ha contravenido el derecho al honor y a la buena reputación del demandante.

13. En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que se ha ejercido una potestad discrecional que incurre en arbitrariedad dado que no existe una debida motivación en la resolución impugnada. Por tanto, corresponde estimar la demanda al haberse acreditado la violación del derecho a la motivación de las resoluciones en sede administrativa como componente del derecho al debido proceso, así como, de los derechos al trabajo, a la igualdad, y al honor y buena reputación del demandante.

Efectos de la sentencia

14. En la medida que con el pase a retiro del demandante por causal de renovación se ha configurado la vulneración a los derechos referidos supra, y siendo que también ha operado la sustracción de la materia justiciable –tal como se precisó en el fundamento 2–; este Tribunal, de conformidad con el artículo 1º del Código Procesal Constitucional, debe disponer que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda.

15. Asimismo, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la entidad emplazada debe asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

16. Por otro lado, atendiendo a la naturaleza restitutoria del proceso de amparo, las pretensiones referidas al reconocimiento de antigüedad, honores y otros derechos y beneficios deben declararse improcedente, pues esta no es la vía para hacerla efectiva.

Ha resuelto

1. Declarar **infundada** la excepción de incompetencia por razón de la materia.
2. Declarar **fundada**, en parte, la demanda de amparo, al haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales a la motivación de resoluciones administrativas, al trabajo, a la igualdad, y al honor y buena reputación del demandante; consecuentemente, dispone que el Ministerio del Interior no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda; y se pague los costos procesales correspondientes.
3. Declarar **improcedente** la demanda en el extremo referido a la reincorporación del recurrente a la entidad demandada y sus demás extremo.

Publíquese y notifíquese.

S. S.

Blume Fortini

Ramos Núñez

Ledesma Narváez