



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 533 /2020

Exp. 00002-2018-PCC/TC

Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú

### RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 16 de julio de 2020 se reunió el Pleno del Tribunal Constitucional, y con los votos de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y el voto en fecha posterior del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, han emitido sentencia que declara **FUNDADA** la demanda de conflicto competencial, entre otros aspectos.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Ramos Núñez formularon fundamentos de voto.

Los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada emitieron voto singular conjunto declarando improcedente la demanda competencial.

El magistrado Blume Fortini formuló voto singular declarando infundada la demanda competencial.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00002-2018-PCC/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

16 de julio de 2020

### **Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú**

PODER EJECUTIVO C. PODER JUDICIAL

#### **Asunto**

Demanda de conflicto competencial sobre reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos, mediante resoluciones judiciales, al personal de la Policía Nacional del Perú pasado a retiro por renovación de cuadros

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**



## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

##### **A.1. INFORMES REQUERIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

##### **B-1. DEMANDA**

##### **B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **II. FUNDAMENTOS**

#### **§1. CONFLICTO COMPETENCIAL Y RESOLUCIONES JUDICIALES**

#### **§2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA PRESENTE CONTROVERSIA**

#### **§3. SOBRE LA RENOVACIÓN DE CUADROS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP)**

##### **3.1. LA RENOVACIÓN DE CUADROS COMO COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO**

###### **3.1.1. MARCO LEGAL DE LA RENOVACIÓN DE CUADROS**

###### **3.1.1.1. RENOVACIÓN DE CUADROS ORDINARIA**

###### **3.1.1.2. RENOVACIÓN DE CUADROS EXCEPCIONAL**

##### **3.2. LA STC 090-3004-AA/TC (CASO CALLEGARI) EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL VIGENTE**

#### **§4. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO EN LA PNP**

#### **§5. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR EN LA PNP**

#### **§6. SOBRE EL OTORGAMIENTO DE ASCENSOS EN LA PNP**



**§7. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD EN LA PNP DEL PERSONAL POLICIAL PASADO A RETIRO POR RENOVACIÓN DE CUADROS, DEL CONSECUENTE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO, DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR Y SOBRE EL OTORGAMIENTO DE ASCENSOS**

**7.1. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD EN LA PNP DEL PERSONAL POLICIAL PASADO A RETIRO POR RENOVACIÓN DE CUADROS**

**7.1.1. EL PEDIDO DE REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD EN LA PNP POR RENOVACIÓN DE CUADROS EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

**7.2. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO DEL PERSONAL POLICIAL**

**7.2.1. EL PEDIDO DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

**7.3. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR**

**7.3.1. EL PEDIDO DE RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

**7.4. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE ASCENSOS**

**7.4.1. LA SOLICITUD DE OTORGAMIENTO DE ASCENSOS EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

**§8. SOBRE EL PRESUNTO MENOSCABO DE LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO MANIFESTADO EN LAS RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL**

**8.1. LOS CASOS JUDICIALES DETALLADOS EN LA DEMANDA Y OBRANTES EN AUTOS**

**§9. EFECTOS DE LA SENTENCIA**

**III. FALLO**



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de julio de 2020, el Tribunal Constitucional, en la sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini y Ramos Núñez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Sardón de Taboada, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Ramos Núñez, y los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. Petitorio constitucional

Con fecha 11 de abril de 2018, la Procuradora Pública del Sector Interior, interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial, solicitando que este Tribunal:

-Reafirme que es atribución del Poder Ejecutivo establecer y fijar los cuadros de personal en la Policía Nacional del Perú (PNP).

-Determine que no es atribución del Poder Judicial modificar los “cuadros de personal” de la PNP al ordenar la reincorporación del personal policial a través de sentencias o medidas cautelares que declaren la nulidad de los actos administrativos emitidos por el Poder Ejecutivo, en los que disponía pases a la situación de retiro por causal de “renovación de cuadros”.

-Reafirme que es atribución del Poder Ejecutivo otorgar ascensos del personal de la PNP.

-Determine que no es atribución del Poder Judicial emitir sentencias ordenando el ascenso automático de personal policial solo por transcurso del tiempo.

-Determine que no es atribución del Poder Judicial emitir requerimientos judiciales en etapa de ejecución de sentencia otorgando derechos o beneficios que tal personal policial no ostentaba al momento de pasar a la situación de retiro, como consecuencia únicamente del transcurso del tiempo, pues con ello se desnaturaliza la finalidad de la acción de amparo y del proceso contencioso-administrativo.



Por su parte, con fecha 12 de setiembre de 2018, la Procuradora Pública Adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial, contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

### **A.1. Informes requeridos por el Tribunal Constitucional**

Con fecha 3 de mayo, el Tribunal Constitucional solicitó al Ministerio del Interior un listado de los procesos en los que el Poder Judicial hubiese dispuesto el ascenso de policías en el marco de procesos de amparo o contencioso-administrativos. Así también, en tal fecha se ofició a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) a fin de que remitiese al Tribunal un listado de los procedimientos sancionatorios que se hubiesen seguido a magistrados del Poder Judicial por haber ordenado (a través de sentencias o medidas cautelares) el ascenso de funcionarios policiales. En ambos casos, la información fue enviada a este Tribunal a través de documentos con fechas 28 de junio de 2018 y 5 de julio de 2018, respectivamente, y, por lo tanto, obra en el expediente la información correspondiente.

Mediante escrito de fecha 28 de junio de 2018, la Procuradora Pública a cargo del Sector Interior adjuntó un listado de 21 procesos que evidenciaban, a su criterio, el menoscabo a las atribuciones del Poder Ejecutivo por parte del Poder Judicial. Al respecto, cabe precisar que en la demanda ya se habían ofrecido como medios probatorios 7 procesos, entre los que se encontraban 4 de los casos remitidos mediante el escrito de fecha 28 de junio de 2018 previamente citado.

Así también, a través del Oficio 305-2018-J-OCMA-PJ, de fecha 5 de julio de 2018, la Jefa de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, remitió un informe de la asesora legal de dicha institución donde se indica que no se tenía informatizada la relación de expedientes disciplinarios; sin embargo, solamente informa sobre cinco casos de procedimientos disciplinarios a los que se tuvo acceso y en los que se dispone la medida cautelar de suspensión preventiva.

Finalmente, con fecha 16 de julio de 2018, la Procuradora Pública del Sector Interior remitió un informe añadiendo dos procesos de amparo con el objeto de ampliar los casos ofrecidos en el escrito de fecha 28 de junio de 2018 mencionado *supra*.

### **B. Argumentos de las partes**

Las partes presentan los argumentos sobre el eventual conflicto de competencias que se resumen a continuación:

#### **B-1. Demanda**

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:



- La parte demandante manifiesta que las resoluciones judiciales que adjunta evidenciarían la existencia de un conflicto competencial por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, toda vez que estas decisiones afectan el adecuado ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo respecto del pase a retiro por causal de renovación de cuadros en el ámbito de la PNP.
- Afirma que, en todo caso, no pretende impugnar la parte sustancial de las resoluciones judiciales referidas, sino que éstas sirven para sustentar la interposición de la presente demanda y evidenciar la actuación institucional que viene realizando el Poder Judicial y que afecta la competencia del Poder Ejecutivo.
- Según la procuradora recurrente, el presente conflicto de competencias ha sido originado por la invasión de dos atribuciones que son propias del Poder Ejecutivo, y que versan sobre lo dispuesto en los artículos 168 y 172 de la Constitución. En concreto, alude a las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de cuadros de personal de la PNP y con respecto a los ascensos de dicho personal.
- En primer lugar, con relación a la atribución de establecer y fijar anualmente los cuadros de personal empleando la causal de pase a retiro por renovación de cuadros, la parte demandante sostiene que el Poder Judicial no ha tenido en consideración que el pase a retiro por dicha causal se justifica en las necesidades que determina la institución policial para el año, con proyección al futuro del personal de oficiales y subalternos. Así, los cuadros de personal responden a los intereses colectivos de la institución policial que prevalecen sobre intereses individuales. En todo caso, ante cualquier vicio que detectasen los jueces, lo que deberían hacer es declarar su nulidad, y ordenar la emisión de un nuevo acto, sin que ello implique ordenar la reincorporación del personal policial.
- Al respecto, sostiene la parte demandante que el criterio establecido en la STC 2744-2003-AA/TC, de fecha 29 de enero de 2004, era congruente con el artículo 172 de la Constitución, esto es, que el Presidente de la República, está facultado para pasar a retiro por la causal de renovación de cuadros a los oficiales policías de los grados de mayor a teniente general, de acuerdo a las necesidades que determine la institución.
- Sin embargo, posteriormente se emitió la Sentencia 0090-2004-AA/TC, donde se establece, según la parte demandante, que “el ejercicio de dicha atribución presidencial (pase a retiro por renovación de cuadros) no puede ser entendido como una afectación a derecho constitucional alguno, ni tampoco tiene la calidad de sanción, más aún cuando en la misma resolución se le agradece al actor por los servicios prestados a la Nación”.



- Ahora bien, los órganos jurisdiccionales vienen empleando los demás criterios señalados en dicha Sentencia 0090-2004-AA/TC, que en principio no resulta ser un precedente y que, además, se emitió en un contexto distinto al de la actual regulación del pase a retiro por causal de renovación de cuadros. En ese sentido, dichos jueces emiten sentencias reincorporando a personal policial pasado a retiro, en menoscabo de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo.
- Añade a ello que si bien dicha sentencia establece criterios que deberán ser observados en las resoluciones mediante las cuales la administración pase a la situación de retiro por la causal de renovación de cuadros oficiales de las Fuerzas Armadas y de la PNP, se debe considerar que el propio Tribunal, en tal sentencia ha establecido que dichos criterios o reglas “(...) deberán ser retomados por este Supremo Tribunal cuando requiera cambiar su actual criterio (...)”.
- Además, para la parte demandante no puede dejar de observarse que las reglas establecidas por el Tribunal Constitucional en dicho caso están dirigidas a exigir a la Administración que establezca una mayor motivación cuando se aplique la renovación de cuadros, sin que se haya fijado una fórmula de motivación a seguir de manera inalterable.
- En todo caso, según la parte demandante, lo que corresponde al proceso técnico de renovación de cuadros es una motivación estándar, puesto que solo se requiere verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el marco legal. Exigir una mayor intensidad en la motivación resulta carente de razonabilidad porque impediría la reorganización anual de la Policía Nacional del Perú.
- Precisamente, a criterio de la demandante, se puede apreciar que los actos administrativos del Poder Ejecutivo no solo se encuentran fundados en Derecho, sino que también poseen una motivación suficiente y razonada en el marco de dicho estándar.
- Según la parte demandante, el Poder Ejecutivo aplica la norma legal que establece los requisitos o condiciones para el pase a retiro por causal de cuadros, esto es, el artículo 86 del Decreto Legislativo 1149, “Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú”, como también el artículo 87, el mismo que, modificado por el Decreto Legislativo 1242, establece que el Comando Institucional puede “en consideración a las necesidades de la institución y en base a criterios de oportunidad y utilidad pública”, renovar cuadros de manera excepcional.
- Al respecto, debe tenerse en cuenta que el referido artículo 87 ha sido modificado por la Ley 30686, publicada el 28 de noviembre de 2017. En razón de esta norma se ha derogado la modificatoria del artículo 87 introducida por el Decreto Legislativo 1242. De esta manera, la redacción vigente del artículo 87 es la misma



que la consignada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1230, "Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú".

- Además, sostiene la demandante que el Poder Judicial no puede seguir amparándose en la Sentencia 090-2004-AA/TC para otorgar reincorporaciones al personal policial porque el marco legislativo existente al tiempo de la expedición de dicha sentencia ha cambiado sustancialmente a partir del año 2013, de modo tal que el procedimiento existente en la actualidad es garantista. Añade que el Poder Judicial ha declarado fundadas demandas de amparo en más de 100 oportunidades, encontrándose dichos casos en etapa de ejecución de sentencia. Refiere además que se encuentran en trámite 766 expedientes, los cuales alcanzarán el mismo errado pronunciamiento, interfiriendo con ello en la atribución del Poder Ejecutivo respecto de la renovación de cuadros de personal en la PNP.
- Alega asimismo que el Poder Judicial, a través de sus órganos jurisdiccionales contraviene el principio constitucional de separación de poderes y el principio de interpretación constitucional "corrección funcional", de manera que se desvirtúa con ello las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado al Presidente de la República y al Ministro del Interior, resquebrajando el equilibrio inherente al Estado Constitucional, en tanto presupuesto del respeto de los derechos fundamentales que debe encontrarse siempre plenamente garantizado.
- En segundo lugar, en cuanto a la atribución de otorgar ascensos al personal policial, la parte demandante sostiene que ésta es privativa del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 172 de la Constitución. En ese sentido, alega que el Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia sobre los ascensos, indicando que un órgano jurisdiccional no puede disponer el ascenso del personal policial a niveles superiores, pues ello significaría invadir una competencia que no tiene; sin contar además con el hecho de que tales ascensos no son automáticos, pues están sujetos a un proceso de evaluación de carácter eliminatorio, que contempla diversos factores de evaluación y selección para determinar el orden de méritos, tales como el tiempo mínimo de servicios reales y efectivos, rendimiento profesional, ser declarado apto, pruebas de aptitud física, de tiro, pruebas de conocimientos, experiencia para el servicio policial, moral y disciplina.
- Al respecto, según la parte demandante, en la práctica se observa que los magistrados del Poder Judicial han emitido resoluciones otorgando ascensos automáticos por el solo transcurso del tiempo, sin pronunciarse o sin justificar siquiera la exclusión de otros parámetros exigidos por la ley para el ascenso, como son exámenes de conocimientos, físicos entre otros. Según cifras brindadas por la parte demandante, a la fecha de la interposición de la demanda estaban en trámite 339 causas en las que el personal policial pretendía ascender por mandato



judicial a través de procesos de amparo o procesos contencioso-administrativos, en tanto que 40 casos se encontraban en etapa de ejecución de sentencia.

- Asimismo, la parte demandante cuestiona que en los procesos de amparo donde se declara fundada la demanda, además de reincorporar al personal de la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial declara derechos a favor de los demandantes, pese a que dicho proceso constitucional tiene naturaleza restitutiva y no declarativa, como se advierte también en el caso del proceso de cumplimiento.
- Añade la parte demandante que el menoscabo de sus atribuciones también se advierte cuando el Poder Judicial a través de sus sentencias, medidas cautelares o resoluciones judiciales en etapa de ejecución de sentencia dispone lo siguiente: i) se otorgue puntaje por algún concepto; ii) se permita participar en el proceso de ascensos incluso de los que ya culminaron; iii) se ordene la incorporación del demandante en el cuadro de aptitud; iv) se ordene la inclusión del demandante en el Cuadro de Mérito para el Ascenso; v) se reconozca el derecho a pasar lista de revista adicional en situación de actividad en vía de regularización; vi) se otorguen condecoraciones y felicitaciones; y, vii) otros derechos que el personal policial no ostentaba al momento de interponer su demanda de amparo.
- De esta manera, a criterio de la parte demandante, estas prácticas de los magistrados a nivel nacional muestran que se ha buscado la forma de conceder ascensos automáticos encubiertos, ordenando al Poder Ejecutivo, bajo apercibimiento de multa y denuncia, que otorgue cuantos derechos reclame el personal policial, aun cuando no les hubiese correspondido al momento de interponer la demanda. Es decir, a criterio de la parte demandante, estos derechos fueron reconocidos únicamente por el transcurso del tiempo.
- Adicionalmente, sostiene esta parte que en el caso de los procesos contencioso-administrativos sobre reincorporación del personal de la PNP, cuando se estima la demanda, además de ordenar la reincorporación, el Poder Judicial declara derechos en abstracto a favor de los demandantes.
- Propiamente, lo anterior, a criterio de la parte demandante, contraviene los presupuestos para un ascenso, que son los siguientes:
  - i) El ascenso del personal policial de la PNP no es automático, sino que se otorga a través de un procedimiento establecido en la ley, por mandato expreso de la Constitución;
  - ii) Previo al procedimiento de ascenso, las vacantes son publicadas de acuerdo al cronograma respectivo, las mismas que solo tienen validez para la promoción del año para el cual se declaran;



iii) Para tener acceso a vacante deberá tomarse en consideración el tiempo mínimo expresado en años en cada grado, tener los promedios requeridos en las notas de rendimiento profesional, ser declarado apto "A" en la ficha médica anual, encontrarse en situación de actividad antes de la promoción, no tener sentencia judicial condenatoria con privación de libertad, no estar sometido a juicio con detención, entre otros.

iv) Asimismo, para el caso del ascenso del personal de oficiales comprenderá las fases de examen médico, designación de las juntas de formulación de la prueba de conocimiento, examinadoras y de verificación y control de calificación, prueba de conocimientos y publicación de la lista del personal aprobado; entre otros. Los factores que se consideran en los procesos de ascenso de oficiales son los siguientes: rendimiento profesional; valor potencial para el servicio policial (prueba de conocimientos, formación académica, experiencia para el servicio), tiempo de servicios en el grado, condecoraciones y felicitaciones en el grado.

- Así, para los demandantes, los jueces de los procesos contencioso-administrativos han vulnerado tales parámetros en varios casos; por lo que no resulta admisible que a través de una sentencia judicial se otorgue derechos al personal policial, reincorporado a la situación de actividad en cuadros, por cuanto hacerlo es interferir en una competencia del Poder Ejecutivo.
- En suma, los demandantes reiteran que no es atribución del Poder Judicial reincorporar al personal policial a la situación de actividad, ni otorgar ascensos automáticos a través de sentencias o bajo la modalidad de emitir requerimientos judiciales en etapa de ejecución de sentencia, reconociendo beneficios o derechos al personal policial, únicamente por el transcurso del tiempo.

## **B-2. Contestación de la demanda**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- En primer lugar, la parte demandada sostiene que lo planteado en la demanda es un proceso de conflicto competencial contra resoluciones judiciales, lo que no se encuentra regulado en la Constitución ni en las normas procesales constitucionales; por lo que se trata de una demanda manifiestamente improcedente. Esto último encuentra sustento en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, donde se hace mención de que lo que es anulado cuando se resuelve la controversia son actos administrativos.
- La parte demandada aduce que el proceso competencial está orientado a determinar si los actos administrativos contravienen las competencias o atribuciones de los poderes u órganos del Estado, conforme a la Constitución, pero de ninguna forma ello puede realizarse respecto de resoluciones judiciales,



más aún si existen otros mecanismos más adecuados. Con ello concuerdan las posturas de los magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa, toda vez que no se puede anular una resolución judicial a través de un proceso competencial, ello en atención al principio de la cosa juzgada y al principio de seguridad jurídica.

- En segundo lugar, la parte demandada alega que se ha producido un cambio jurisprudencial en materia de procesos competenciales, respecto de lo establecido en la Sentencia 0006-2006-PC/TC. En efecto, el demandado sostiene que desde la expedición de la Sentencia 0001-2010-PC/TC se encuentra restringida la procedencia de una demanda competencial contra resoluciones judiciales, limitándose únicamente dicha procedencia a los casos en los que la actuación del Poder Judicial presente efectivamente un vicio competencial y no uno de carácter sustantivo.
- En este último caso, sostiene el demandado, las resoluciones judiciales que presuntamente presenten tales vicios deben ser cuestionadas en la vía ordinaria, a través de un proceso de nulidad de cosa juzgada fraudulenta, o también, a través de la vía constitucional del amparo.
- En tercer lugar, se sostiene que el Poder Ejecutivo pretende justificar la demanda en mérito a la presunción de que las resoluciones judiciales cuestionadas presentan “vicios competenciales”, lo que es un requisito para la procedencia de la demanda en este tipo de proceso constitucional, sosteniéndose para tal efecto que el Poder Judicial se ha arrogado funciones que en puridad corresponden al Poder Ejecutivo, como es el caso de la renovación de cuadros del personal de la PNP.
- Sin embargo, no se ha tenido en consideración la naturaleza procesal de los casos reputados como inconstitucionales. Así, en el caso de los procesos de amparo, se advierte que estos se han limitado a la tutela restitutoria, que le es propia; mientras que en caso de los procesos contencioso-administrativos, la pretensión no se limita a la declaratoria de nulidad total o parcial de los actos administrativos viciados, sino que conlleva también al reconocimiento o restablecimiento del derecho e intereses jurídicamente tutelados, así como a la adopción de medidas o actos necesarios para tales fines, lo que no puede interpretarse de manera genérica como una subrogación en el rol del Poder Ejecutivo, ni mucho menos, como una desnaturalización procesal.
- Al respecto, para la parte demandada, no puede sostenerse que el Poder Judicial se haya arrogado competencias del Poder Ejecutivo; en realidad lo que hizo el primero es aplicar la norma invocada en cada una de las demandas formuladas, con el previo análisis de la misma y la verificación de su conformidad constitucional; y, en todo caso, ante la reticencia del cumplimiento del fallo, lo que ha hecho el Poder Judicial es proceder conforme a las atribuciones otorgadas por la Constitución y las leyes.



- En cuarto lugar, indica la Procuradora Pública Adjunta del Poder Judicial que su contraparte ha solicitado la proscripción de determinado sentido interpretativo realizado de manera sistemática por su representado a través de los órganos jurisdiccionales en sus distintos niveles, pero sin cumplir con explicar o precisar cuál es el sentido interpretativo que se pretende proscribir y que a su juicio presenta un vicio de inconstitucionalidad. En realidad, a su entender, el demandante se ha limitado únicamente a describir cuál ha sido el desarrollo de los procesos en los que se han emitido las resoluciones judiciales cuestionadas.
- Pero, incluso, más importante que ello es el hecho, según el demandado, de que en realidad lo que el demandante pretende es una evaluación sobre el fondo de las resoluciones judiciales cuya expedición se cuestiona, bajo el supuesto amparo de vicios competenciales. En resumidas cuentas, lo que el demandante pretende, a criterio del demandado, es cuestionar las resoluciones judiciales expedidas por presuntos vicios sustantivos.
- En quinto lugar, según el demandado, a la pretensión propuesta le resulta oponible la calidad de cosa juzgada de las resoluciones judiciales mencionadas, lo que no puede ser derrotado en el presente caso.
- En realidad, para el demandado, esta controversia es diferente de la correspondiente a la Sentencia 006-2006-CC/TC, por cuanto las sentencias anuladas en dicho caso no ostentaban la calidad de cosa juzgada constitucional, sino la de cosa juzgada fraudulenta. De esta manera, la declaratoria de su nulidad se hallaba en el marco de lo constitucionalmente posible por haber sido expedidas en abierta contravención a un mandato imperativo emanado del propio Tribunal Constitucional.
- En cambio, para la parte demandada, en el presente no se advierte ninguna infracción sustantiva en la emisión de resoluciones judiciales hoy cuestionadas, por haber sido expedidas por los órganos competentes, en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con los valores y derechos amparados por la Constitución, sin que se haya configurado ninguna infracción competencial que pudiese justificar estimar la presente demanda.
- En suma, de acuerdo a esta parte, no se puede imputar al Poder Judicial una actuación calificada como contraria a su función de administrar justicia, toda vez que las sentencias aludidas por el demandante se han expedido en el marco del ejercicio de la función jurisdiccional de diversos jueces y órganos colegiados, en mérito a controversias particulares de relevancia jurídica, resueltas según el marco constitucional y legal, ya que no se ha contravenido ni leyes, ni precedentes vinculantes ni en general la jurisprudencia constitucional.



- Finalmente, concluye el demandado que no cabe duda de que la demanda competencial debe ser declarada improcedente y/o infundada, en virtud de que se pretende utilizar inadecuadamente este proceso competencial con la finalidad de declarar la nulidad de resoluciones judiciales que tienen la calidad de cosa juzgada constitucional. En todo caso, reitera el demandado que el mecanismo apropiado para cuestionar las decisiones judiciales resulta ser el proceso de amparo contra resoluciones o el amparo contra amparo, pero no el proceso competencial, en atención a su naturaleza, objeto y finalidad.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. CONFLICTO COMPETENCIAL POR MENOSCABO DE ATRIBUCIONES Y RESOLUCIONES JUDICIALES

1. En la Sentencia 0005-2016-PCC/TC, el Tribunal declaró fundada la demanda competencial tomando en consideración lo desarrollado hasta aquella oportunidad en materia de conflictos competenciales, específicamente, por menoscabo de atribuciones conferidas por la Constitución y las demás normas del bloque de constitucionalidad, pero también, incorporó criterios jurisprudenciales complementarios.
2. Así, este Tribunal indicó en la sentencia antes referida que en la Sentencia 0006-2010-CC/TC se declaró fundada en parte la demanda estableciendo, sin embargo, que no procedía realizar un control sustantivo de las resoluciones judiciales en un proceso competencial.
3. En efecto, en la Sentencia 0001-2010-CC/TC, el Tribunal se apartó del criterio establecido en la Sentencia 0006-2006-CC/TC respecto de los alcances de la revisión de resoluciones judiciales en procesos competenciales e indicó que en lo referente a los actos de los órganos constitucionales, “el proceso competencial tiene como condición necesaria de procedencia la existencia de un vicio competencial en dichos actos”, es decir, que afecte negativamente las condiciones de competencia formal y material para su validez (Fundamento 10).
4. Al respecto, en la Sentencia 0001-2010-CC/TC se puso de relieve que, para que un acto sea válido, se deben cumplir con las siguientes condiciones formales:
  - [...] a) haber sido emitido por el órgano competente (condición de competencia formal); b) haberse circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (condición de competencia material); y, c) haberse observado el procedimiento preestablecido para su dictado (condición de procedimiento) (Fundamento 9).
5. Asimismo, en dicha sentencia se indicó que una condición sustantiva se refiere a la conformidad del contenido del acto (lo que ordena, prohíbe o permite) con los



derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución. De ello resulta que un acto puede ser válido desde un punto de vista formal e inválido desde un punto de vista sustantivo o a la inversa (Fundamento 9).

6. Por otro lado, también es cierto que en la Sentencia 0001-2010-CC/TC, sin perjuicio de lo previamente expuesto, se precisaron las consecuencias jurídicas que generan la inobservancia, contravención o desacato de las reglas establecidas en un precedente previamente expedido por el Tribunal Constitucional (es el caso del precedente establecido en la Sentencia 5691-2009-PA/TC). Tal es así que, incluso, en la referida Sentencia 0001-2010-CC/TC se estableció un precedente en relación a las resoluciones judiciales que se apartaban del mismo y a las responsabilidades en las que incurren, sobre todo, los jueces que las emitieron.
7. Con ello se aplicó el criterio implícito según el cual la existencia de un precedente presuntamente incumplido sobre el problema de fondo a evaluar en el marco de un proceso competencial constituye una razón determinante que habilita el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.
8. En todo caso, y más allá de lo anterior, este Colegiado, en la Sentencia 0005-2016-CC/TC, estableció que, en principio, el vicio que excede el objeto de control de un proceso competencial es el vicio de validez sustantiva.
9. Propiamente, esto último debe entenderse en el sentido de que los actos controlables en el proceso competencial son las actuaciones inválidas que infringen aquellas normas de relevancia constitucional que regulan el proceso de creación y aplicación del derecho por parte de los entes estatales legitimados en este proceso, lo que incluye a los vicios en el ámbito de la titularidad de la competencia o atribución, a los vicios en el ámbito material de tales competencias o atribuciones y también, a los vicios en el ámbito del procedimiento previsto para su expedición.
10. De ahí que se haya concluido que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el proceso competencial por menoscabo de atribuciones tiene por objeto analizar los vicios competenciales mencionados previamente en los que ha incurrido el acto o resolución cuestionados emitidos por un Poder del Estado u Órgano Constitucional y, a partir de ello, controlar las interferencias inconstitucionales en las atribuciones de otro Poder u Órgano Constitucional.
11. En consecuencia, en los procesos competenciales por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, debe analizarse si es que un Poder del Estado u Órgano Constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado



ejercicio de las atribuciones reservadas a otro por la Constitución y las demás normas del bloque de constitucionalidad.

## §2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA PRESENTE CONTROVERSIA

12. En el presente caso, este Tribunal advierte que la parte demandante no impugna la validez sustantiva de las resoluciones judiciales detalladas en la demanda ni de las obrantes en autos, presentadas con posterioridad a esta última.
13. Antes bien, los argumentos centrales de la parte demandante objetan el ejercicio presuntamente inconstitucional de las atribuciones del Poder Judicial al dilucidar un conjunto de casos en los que los demandantes no solo solicitaban su reposición como personal de la PNP, al haber pasado a retiro por la causal de renovación de cuadros, sino también el reconocimiento de determinados derechos, beneficios y, también, ascensos, como consecuencia de la estimación de las demandas presentadas en la vía judicial, sea a través de procesos e amparos, procesos contencioso-administrativos e, incluso, procesos de cumplimiento.
14. De esta manera, para la parte demandante lo anterior habría configurado un menoscabo de las atribuciones del Poder Ejecutivo, al impedir y dificultar arbitraria e irrazonablemente su ejercicio en el marco de lo dispuesto por la Norma Fundamental.
15. En efecto, como se indicó *supra*, la parte demandante en concreto solicita a este Tribunal que:
  - Reafirme que es atribución del Poder Ejecutivo establecer y fijar los cuadros de personal en la Policía Nacional del Perú (PNP).
  - Determine que no es atribución del Poder Judicial modificar los “cuadros de personal” de la PNP al ordenar la reincorporación del personal policial a través de sentencias o medidas cautelares que declaren la nulidad de los actos administrativos emitidos por el Poder Ejecutivo, en los que disponía pases a la situación de retiro por causal de “renovación de cuadros”.
  - Reafirme que es atribución del Poder Ejecutivo otorgar ascensos del personal de la PNP.
  - Determine que no es atribución del Poder Judicial emitir sentencias ordenando el ascenso automático de personal policial solo por transcurso del tiempo.



- Determine que no es atribución del Poder Judicial emitir requerimientos judiciales en etapa de ejecución de sentencia otorgando derechos o beneficios por el solo transcurso del tiempo, que tal personal policial no ostentaba al momento de pasar a la situación de retiro, pues con ello se desnaturaliza la finalidad de la acción de amparo y del proceso contencioso-administrativo.
16. En todo caso, dichos puntos controvertidos serán materia de discusión y análisis constitucional en el presente caso, para lo cual será indispensable, por un lado, establecer el marco jurídico-constitucional correspondiente a las materias de relevancia constitucional previamente mencionadas, lo que incluye no solo esclarecer las atribuciones específicas del Poder Ejecutivo sobre el particular, sino también los alcances y límites de las actuaciones del Poder Judicial cuando se dilucidan en la vía judicial las causas entabladas por justiciables que impugnan las actuaciones del Poder Ejecutivo en materia de pase a retiro del personal de la PNP por renovación de cuadros, solicitando no solo su reincorporación a la situación de actividad, sino también un conjunto de derechos, beneficios y, también, ascensos.
  17. Por otro lado, a partir de las reflexiones desarrolladas como resultado de lo indicado *supra*, este Tribunal, determinará si del conjunto de los casos obrantes en autos, presentados por la parte demandante como muestra del presunto menoscabo inconstitucional de sus atribuciones por el Poder Judicial, es posible advertir una actuación institucional de dicho poder del Estado que contravenga lo dispuesto por la Constitución Política de 1993 al subrogar ilegítimamente las atribuciones del Poder Ejecutivo.
  18. Con relación a esto último, este Tribunal considera pertinente precisar que el análisis constitucional que debe realizar en el marco de un proceso competencial como el de autos no tiene carácter consultivo ni es de naturaleza abstracta.
  19. En efecto, de acuerdo a este Tribunal en la Sentencia 0001-2010-CC/TC, fundamento 5:

El proceso competencial no es un proceso abstracto. Su objeto no es determinar la titularidad de una competencia o atribución con prescindencia de la existencia de una conducta (un acto o una omisión) que en concreto sea el elemento desencadenante del conflicto interórganos.
  20. Al respecto, en la Sentencia 0011-2009-CC/TC, fundamento 3, se indicó que la decisión en torno a la *vindicación* de una competencia o una atribución está asociada necesariamente a una decisión (acción u omisión) que las afecte. Se trata pues de un elemento necesario, aunque no es el único, para la configuración de un conflicto constitucionalmente relevante.



21. Asimismo, en la Resolución 0005-2009-CC/TC, fundamento 3, este Tribunal sostuvo que:

(...) el proceso competencial no es un proceso abstracto en el que la dilucidación sobre la titularidad de una competencia o atribución *iusconstitucional*, o el menoscabo que cualquiera de éstas pueda haber sufrido en su ejercicio, se realice con prescindencia de una acción u omisión que las afecte. Es la naturaleza y los caracteres que asume la denuncia de incompetencia del acto u omisión, lo que determina la clase de conflicto competencial y, a partir de ello, el tipo de pronunciamiento que este Tribunal pueda expedir.

22. Siendo ello así, lo solicitado por la parte demandante, de acuerdo a lo explicado *supra*, será analizado a partir del conjunto de los casos obrantes en autos, a fin de determinar si efectivamente ellos dan cuenta o no de una presunta actuación institucional del Poder Judicial, que menoscaba las atribuciones del Poder Ejecutivo, en contravención al orden jurídico-constitucional.

### §3. SOBRE LA RENOVACIÓN DE CUADROS EN LA PNP

23. En primer lugar, según el artículo 25 del Decreto Legislativo 1267 “Ley de la Policía Nacional del Perú”, el personal de la PNP está conformado por “Oficiales de Armas, Oficiales de Servicios, Suboficiales de Armas y Suboficiales de Servicios, Cadetes y Alumnos de las Escuelas de Formación Profesional Policial”.
24. Asimismo, con relación al personal de la PNP, de acuerdo al artículo 26 del aludido decreto legislativo, este desarrolla una carrera que se rige por un conjunto de normas, principios y procedimientos que permiten a dicho personal “acceder de manera sucesiva a cada grado, ocupar cargos, obtener los grados académicos y títulos correspondientes, y además de reconocimientos”.
25. A su vez, la situación de personal o condición en la que se halla el personal policial puede ser, según el artículo 27 de dicho decreto legislativo:
- i. La actividad;
  - ii. La disponibilidad; y
  - iii. El retiro
26. En relación a condición de actividad, de acuerdo al artículo 70 del Decreto Legislativo 1149, dicha situación es la del personal de la PNP en cuadros y fuera de cuadros. Asimismo, según el artículo 71 de dicho decreto legislativo, “la situación de actividad en cuadros es la condición en la que el personal de la



Policía Nacional del Perú se encuentra dentro del servicio, con empleo y cargo (...)" Tal es el caso, por ejemplo, del desempeño de un cargo previsto en los cuadros de organización y asignación de personal, de acuerdo a lo establecido en el aludido artículo.

27. En cuanto a la última condición, esto es, la situación de retiro, por la que se aparta de manera definitiva e irreversible al personal de la institución policial, esta se configura, entre otras causales, por la renovación de cuadros, dispuesta en el artículo 83.3 del Decreto Legislativo 1149, causal esta última que será analizada a continuación.

### **3.1. LA RENOVACIÓN DE CUADROS COMO ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO EN EL MARCO DE LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PNP**

28. De acuerdo al artículo 167 de la Constitución Política del Perú de 1993, "el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional".
29. Así también, según el artículo 172 de la Constitución: "El número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se fija anualmente por el Poder Ejecutivo. Los recursos correspondientes son aprobados en la Ley de Presupuesto (...)".
30. Con base en lo anterior, en los artículos 83.3, 86, 87 y siguientes del Decreto Legislativo 1149, que aprueba la "Ley de la Carrera y situación del Personal de la Policía Nacional del Perú", y en sus modificatorias, se ha regulado la renovación de cuadros, como una causal de retiro del personal policial, a través de dos modalidades, el proceso regular y la renovación de cuadros de manera excepcional, sin que por ello se trate de una sanción administrativa.
31. Por otra parte, de acuerdo al artículo 8 del Decreto Legislativo 1267 "Ley de la Policía Nacional del Perú":

La Alta Dirección de la Policía Nacional del Perú está conformada por el Director General; el Sub Director General y el Inspector General.

(...)

El Director General de la Policía Nacional del Perú es designado por el Presidente de la República, entre los tres Oficiales Generales de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de Teniente



General, en estricto orden de antigüedad en el escalafón de oficiales, por un período no mayor de dos (02) años en el cargo, y recibe la denominación honorífica de General de Policía. En los casos que la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú, recaiga en un Oficial General de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de General, este será ascendido al grado de Teniente General.

Excepcionalmente, el Presidente de la República podrá prorrogar, por un año adicional el nombramiento del Director General de la Policía Nacional del Perú. El Director General depende del Ministro del Interior y tiene los mismos honores, preeminencias y prerrogativas que los Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas.

Cuando la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú recaer sobre un Oficial General menos antiguo, los más antiguos a él, pasarán a la situación de retiro por la causal de renovación de manera excepcional e inmediata (...).

32. Así, en la medida que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de la PNP (artículo 167 de la Constitución), no solo designa al Director General de esta institución (artículo 8 del Decreto Legislativo 1267); sino que tiene también la facultad de determinar anualmente el número de efectivos policiales necesarios para el funcionamiento de aquella (artículo 172 de la Constitución y artículo 86 del Decreto Legislativo 1149, modificado en la actualidad por el Decreto Legislativo 1242).
33. En dicha línea, de acuerdo a este último artículo, corresponde al Poder Ejecutivo la atribución exclusiva y excluyente de aprobar la propuesta de renovación de los Oficiales Generales y Superiores de la PNP, presentada por escrito por el Director General, quien a su vez aprueba la propuesta de renovación de cuadros para el caso de los suboficiales, presentada por el Director Ejecutivo del Personal. Lo anterior puede ser explicado de la siguiente manera:

<b>Renovación de cuadros de efectivos policiales</b>		
Supuestos	Quien <i>elabora</i> la propuesta	Quien <i>aprueba</i> la propuesta
Renovación de cuadros de Oficiales Generales	Director General de la Policía	Presidente de la República
Renovación de cuadros de Oficiales Superiores	Director General de la Policía	Ministro del Interior
Renovación de cuadros de suboficiales	Director Ejecutivo del Personal	Director General de la Policía

Elaboración: Tribunal Constitucional del Perú



34. En tales supuestos, como se ha explicado previamente, es el Poder Ejecutivo el que determina la renovación de cuadros de los efectivos policiales, sea a través del: (i) Presidente de la República, del (ii) Ministro del Interior o del (iii) Director General de la Policía, quien depende directamente del segundo, según lo indicado *supra*.
35. De esta forma, puede advertirse que de acuerdo a la Constitución y al ordenamiento jurídico vigente, la renovación de cuadros es una atribución exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo.

### **3.1.1. MARCO LEGAL DE LA RENOVACIÓN DE CUADROS**

36. Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993 hasta la actualidad, la renovación de cuadros ha estado regulada principalmente por las siguientes normas:
  - i) el Decreto Legislativo 745 “Ley de Situación Policial del Personal de la Policía Nacional del Perú” (vigente desde fines de 1991 hasta julio de 2006), la Ley 27238 “Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú” (vigente desde diciembre de 1999 a diciembre de 2012) y el Decreto Supremo 009-2005-IN, “Reglamento de pase a la situación de retiro de los Oficiales de la Policía Nacional del Perú por causal de renovación” (vigente desde enero de 2006 hasta julio de 2006);
  - ii) la Ley 28857, “Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú” (vigente desde julio de 2006 hasta diciembre de 2012) y modificatorias, así como el Decreto Supremo 012-2006-IN, que aprobó su reglamento, modificado posteriormente por el Decreto Supremo 005-2009-IN; y,
  - iii) el Decreto Legislativo 1149 (vigente desde diciembre de 2012 hasta la actualidad), modificado por los Decretos Legislativos 1193, 1230, 1242 y la Ley 30686, y reglamentado por el Decreto Supremo 016-2013-IN, modificado a su vez por el Decreto Supremo 018-2013-IN.
37. Así, en primer lugar, el literal "c" del artículo 50 del Decreto Legislativo 745 dispuso que el personal policial pasaría a situación de retiro, entre otras causales, por la causal de renovación. A su vez, el artículo 53 de dicho texto legal establecía lo siguiente:

Con el fin de procurar la renovación constante de los Cuadros de Personal, podrán pasar a la Situación de Retiro por la causal de renovación, Oficiales Policias y de Servicios de los Grados de Mayor a Teniente General, de acuerdo a las necesidades que determine la Policía Nacional.



Para la Renovación de los Tenientes Generales y Generales de la Policía Nacional del Perú, el Director General de la Policía Nacional, deberá necesariamente elevar la respectiva propuesta, cuya aprobación es potestad del Jefe Supremo de la Policía Nacional del Perú.

Para la Renovación de los Coroneles, Comandantes y Mayores de la Policía Nacional del Perú se seguirá el mismo procedimiento establecido en el párrafo precedente (...).

38. Por su parte, el artículo 32 de la Ley 27238, "Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú", publicada el 22 de diciembre de 1999, dispuso que "el pase a la situación de retiro por renovación de cuadros se efectúa con base a una propuesta que elabora el Consejo de Calificación y que el Director General de la Policía Nacional del Perú presenta al Ministro del Interior".
39. Luego de la expedición de la Sentencia 0090-2004-AA/TC, publicada el 16 de julio de 2004, se expidió el Decreto Supremo 009-2005-IN, que aprobó el "Reglamento de pase a la situación de retiro de los Oficiales de la Policía Nacional del Perú por causal de renovación", donde se establecieron las condiciones de la evaluación (artículo 10), aspectos de la evaluación (artículo 11), disposiciones sobre el Consejo de Calificación (artículos 14 y 15) y los procedimientos (artículo 16 y ss.).
40. Posteriormente, se expidió la Ley 28857, "Ley del Régimen de la Policía Nacional del Perú", publicada el 27 de julio de 2006, que mantuvo a la renovación como causal de situación de pase a retiro para el caso de los Oficiales Policías pertenecientes a las jerarquías de Oficiales Generales y Oficiales Superiores. Su reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo 012-2006-IN, modificado posteriormente por el Decreto Supremo 005-2009-IN, publicado el 5 de noviembre de 2009.
41. Sin embargo, varios artículos de dicha ley sobre pase a retiro por la causal de renovación de cuadros, fueron modificados por la Ley 29333, publicada el 21 de marzo de 2009, en cuyo artículo 48.1 se precisó que quienes podían pasar a la situación de retiro por causal de renovación eran los Oficiales Policías, Oficiales de Servicios y Personal con *status* de oficial, pertenecientes a las jerarquías de Oficiales Generales y Oficiales Superiores.
42. Con la expedición de dicha Ley 29333, se advierte que la Ley 28857 antes referida fue modificada, con respecto a la renovación de cuadros, en los artículos 48 y siguientes, relativos a:
  - i) los supuestos en los que el personal policial puede ser pasado a situación de retiro por la causal de renovación; y,



ii) los años de permanencia en el grado y los tiempos de servicio mínimos para ser considerados en el proceso de renovación.

43. Finalmente, en la actualidad, la renovación de cuadros ha sido prevista en los artículos 83.3, 86, 87 y siguientes del Decreto Legislativo 1149, modificado a este respecto por los Decretos Legislativos 1193, 1230, 1242 y la Ley 30686, y reglamentado por el Decreto Supremo 016-2013-IN y su modificatoria, el Decreto Supremo 018-2013-IN.

#### **3.1.1.1. RENOVACIÓN DE CUADROS POR PROCESO REGULAR**

44. En primer lugar, la renovación de cuadros es una causal de retiro que, como tal, es la condición del personal de la PNP que se encuentra apartado definitivamente del servicio policial, siendo de carácter irreversible, según lo establecido en el artículo 82 del Decreto Legislativo 1149 y su reglamento, lo que exige a su vez que las causales de pase a retiro y sus procedimientos sean conformes a la Constitución y las normas legales competentes.
45. Ahora bien, en cuanto a la renovación de cuadros realizada a través de un proceso regular, el artículo 86 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1242 dispone lo siguiente:

##### **Artículo 86.- Renovación de cuadros por proceso regular**

La renovación de cuadros por proceso regular se aplica en base a criterios técnicos como los requerimientos de efectivos de la Policía Nacional del Perú, al número de vacantes asignadas para el proceso de ascenso, al número de efectivos fijados anualmente por el Poder Ejecutivo que aseguren la estructura piramidal de la organización, la evaluación de la carrera y su prospectiva de desarrollo, y no constituye sanción administrativa.

Consta de dos fases:

##### **1.- Selección:**

Serán considerados en el proceso regular de renovación de cuadros los oficiales generales de armas y de servicios, oficiales superiores de armas y de servicios, y suboficiales de armas y servicios que cuenten como mínimo con 20 años de servicios reales y efectivos y que al 31 de diciembre del año del proceso cumplan las condiciones siguientes:

- a) Para Tenientes Generales contar con mínimo de 1 (un) año de permanencia en el grado.



- b) Para Generales contar con mínimo de 2 (dos) años de permanencia en el grado.
- c) Para oficiales superiores contar con un mínimo de 4 (cuatro) años de permanencia en el grado.
- d) Para suboficiales contar con un mínimo de 4 (cuatro) años de permanencia en el grado.

## 2.- Aplicación:

La aplicación del proceso regular de renovación de cuadros se desarrolla de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) La renovación se ejecuta una sola vez al año después de producido el proceso de ascenso correspondiente.
- b) Es función del Consejo de Calificación identificar objetivamente mediante acta individual, las causales establecidas por Ley en cada uno de los Oficiales y Suboficiales propuestos al retiro por renovación, las que servirán como fundamento para la motivación de las resoluciones respectivas.
- c) La propuesta de renovación de Oficiales Generales es presentada por escrito por el Director General de la Policía Nacional del Perú al Ministro del interior para su evaluación, conocimiento y trámite. La aprobación es potestad del Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de la Policía Nacional del Perú.
- d) La propuesta de renovación de Oficiales Superiores es presentada por escrito por el Director General de la Policía Nacional del Perú al Ministro del interior para su aprobación.
- e) La propuesta de renovación de los suboficiales es presentada por el Director Ejecutivo de Personal, y es aprobada por el Director General de la Policía Nacional del Perú.
- f) El pase a la situación de retiro del personal policial por la citada causal de renovación, deberá ser notificado por escrito, conforme se establece en el reglamento de la presente norma.
- g) El pase a la situación de retiro por proceso regular se hace efectivo a partir del 1 de enero del año siguiente al del proceso.

La renovación de cuadros por proceso regular no constituye sanción administrativa.



46. De lo anterior puede apreciarse que la renovación de cuadros realizada a través del proceso regular se aplica a partir de criterios técnicos como los siguientes:
- Los requerimientos de efectivos de la PNP
  - 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
  - La evaluación de la carrera y su prospectiva de desarrollo
47. Asimismo, dicha renovación de cuadros se caracteriza por lo siguiente:
- No constituye sanción administrativa
  - Comprende dos etapas: selección y aplicación
  - Se hace efectiva a partir del 1 de enero del año siguiente al del proceso regular de renovación
48. A su vez, de acuerdo al artículo 88 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1193, existe un conjunto de impedimentos para que un miembro de la PNP pase al retiro por la causal de renovación de cuadros. Dicho artículo establece lo siguiente:

**Artículo 88.- Impedimentos para ser considerado en el proceso de pase al retiro por renovación**

1) No será considerado en el proceso de renovación el personal comprendido en los siguientes casos:

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;

c. Encontrarse en situación de disponibilidad; y,

d. Estar comprendidos en otras causales de pase al retiro

(...)

49. Adicionalmente, en el aludido artículo se estableció lo siguiente:



- 2) Los procedimientos de selección y aplicación, así como, lo relativo al nombramiento y funcionamiento del Consejo de Calificación, serán determinados en el reglamento del presente Decreto Legislativo.
  - 3) El personal de la Policía Nacional del Perú comprendido en la presente causal, al pasar a la situación de retiro, percibirá la pensión y otros beneficios, conforme a las disposiciones legales que rigen sobre la materia.
50. En suma, la renovación de cuadros a través de la modalidad ordinaria o de un proceso regular, constituye una causal de retiro de la PNP, que está estructurada, a su vez, a partir de causales, procedimientos e impedimentos establecidos en la ley.
51. Por lo tanto, el cumplimiento de los fines para los cuales la renovación de cuadros fue prevista, solamente podrá ser garantizado si esta se realiza bajo la observancia escrupulosa de las disposiciones normativas sobre la materia, antes detalladas.

### **3.1.1.2. RENOVACIÓN DE CUADROS EXCEPCIONAL**

52. Además de la renovación de cuadros por proceso regular, también se ha previsto la renovación de cuadros excepcional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 del Decreto Legislativo 1149 y su reglamento.
53. Dicho artículo, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1230, publicado el 25 de setiembre de 2015, vigente desde el año 2016, dispuso lo siguiente:

#### **Artículo 87.- Renovación de Cuadros de Manera Excepcional**

La designación de un nuevo Director General, produce automáticamente el pase a la situación de retiro, de los Oficiales Generales de mayor antigüedad, por renovación de cuadros de manera excepcional.

Se ejecuta cuando así lo amerite el Comando de la institución policial, en cuyo caso no se observarán los incisos de la fase de selección, establecidos en el numeral 1) del artículo 86 de la presente ley.

54. Así, en este tipo de renovación de cuadros, se ha establecido que cuando se designe un nuevo Director General de la PNP, de manera automática se produce el pase a la situación de retiro de los Oficiales Generales de mayor antigüedad.



55. Además, la renovación de cuadros excepcional se encuentra habilitada también cuando ello sea requerido por el Comando de la institución, lo que permite que no sean exigibles las disposiciones correspondientes a la fase de selección, propias de la renovación ordinaria o por proceso regular, establecidas en el artículo 86.1 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1242.

### **3.2. LA SENTENCIA 090-3004-AA/TC (CASO CALLEGARI) EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL VIGENTE**

56. Como se indicó *supra*, el 16 de julio de 2004, antes de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley 28237, se publicó la Sentencia 090-2004-AA/TC (Caso Callegari). Dicha sentencia marcó un cambio de ruta en la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional emitida hasta ese entonces en materia de las exigencias constitucionales para el ejercicio de la atribución exclusiva y discrecional del Poder Ejecutivo en materia del pase a retiro de los miembros de la PNP por la causal de renovación de cuadros.
57. Y es que, como lo menciona la propia sentencia, con anterioridad a su expedición el Tribunal Constitucional había indicado en reiterada jurisprudencia que el pase a la situación de retiro por causal de renovación de cuadros, tanto en las Fuerzas Armadas como en la PNP, era una facultad discrecional del Presidente de la República, al ser su Jefe Supremo; lo que conllevaba a que el ejercicio de dicha atribución no afectase derechos fundamentales (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 4).
58. En efecto, el Tribunal ha indicado en varias ocasiones, incluso antes de la expedición de la referida sentencia, que el pase a retiro por la causal de renovación de cuadros es una facultad discrecional del Presidente de la República y que, en ese sentido, no tiene la calidad de una sanción resultado de un procedimiento administrativo disciplinario; antes bien, bajo tales consideraciones, su finalidad únicamente es la renovación constante de los cuadros de personal de las instituciones militares y policiales, de conformidad con el artículo 168 de la Constitución (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 4).
59. Sin embargo, a partir de la Sentencia 0090-2004-AA/TC, e invocando la optimización de la defensa del principio de la dignidad de la persona humana, el Tribunal estimó necesario cambiar la línea jurisprudencial desarrollada hasta ese entonces en materia de pase a retiro de los miembros de las instituciones militares y policiales por renovación de cuadros, utilizando la técnica del *prospective overruling*.



60. Básicamente, con ello indicaba el Tribunal que esta nueva orientación jurisprudencial no iba a tener eficacia para el caso desarrollado en aquella oportunidad, es decir, no iba a ser eficaz respecto a lo decidido en el caso concreto, sino que únicamente anunciaba la variación de la jurisprudencia de ahí en adelante (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 5).
61. En tal sentido, aludiendo a la creación de un precedente, el Tribunal precisó que el referido cambio solo operaría después de que los órganos involucrados puedan conocer sus alcances y adoptar, en consecuencia, las medidas necesarias para su pleno cumplimiento (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 5).
62. Cuando se emitió la aludida sentencia, aún estaba vigente el Decreto Legislativo 745 “Ley de Situación Policial del Personal de la Policía Nacional del Perú”, que fue derogado posteriormente, en julio de 2006, por la mencionada Ley 28857 “Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú”. Dicho Decreto Legislativo no contemplaba expresamente la exigencia de la debida motivación de las resoluciones que disponían el pase a retiro por causal de renovación de cuadros de los miembros de la PNP.
63. Así, en dicha sentencia, el Colegiado sostuvo, en relación a esto último que:
- La citada potestad presidencial (...) no puede entenderse como una competencia cuyo ejercicio se sustraiga del control constitucional, ni tampoco como que tal evaluación únicamente deba realizarse en virtud de la ley y los reglamentos, pues es absolutamente obvio que esa regulación legal sólo podrá ser considerada como válida si es que se encuentra conforme con la Constitución, y el ejercicio de tal competencia será legítima, si es que, al mismo tiempo, se realiza respetando los derechos consagrados en la Carta Magna, entre ellos los derechos al debido proceso, a la igualdad ante la ley, al honor y buena reputación, al trabajo, etc. (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 7) (cursivas agregadas).*
64. Con base en lo anterior, el Colegiado enfatizó la relevancia de la fuerza normativa de los derechos constitucionales de los miembros de la PNP cuando son retirados de la institución por causal de renovación de cuadros, como es el caso del derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones, integrante del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 139.5 de la Constitución.
65. Con relación a esto último, el Tribunal refirió 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, como ya se ha dicho, *motivar una decisión* no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente *exponer las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada* (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 34) (cursivas agregadas).

66. Así también, en el caso concreto del pase a retiro por renovación de cuadros, el Tribunal Constitucional destacó que el interés público, que es requisito *sine qua non* para el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración, se construye sobre la base de la debida motivación de sus decisiones, excluyendo así toda posibilidad de arbitrariedad (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 11).

67. Al respecto, a partir de la distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad y de la relación desarrollada entre los contenidos de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, aplicadas a la temática de las exigencias de la debida motivación al momento de pasar a retiro a un miembro de la PNP por la causal de renovación de cuadros, el Tribunal concluyó lo siguiente:

(...) el control de constitucionalidad de los actos dictados al amparo de una facultad discrecional no debe ni puede limitarse a constatar que el acto administrativo tenga una motivación más o menos explícita, pues constituye, además, una exigencia constitucional evaluar si la decisión finalmente adoptada observa los principios de razonabilidad y proporcionalidad con relación a la motivación de hechos, ya que una incoherencia sustancial entre lo considerado relevante para que se adopte la medida y la decisión tomada, convierte a esta última también en una manifestación de arbitrariedad. Por lo tanto, es exigible, en el caso del pase a la situación de retiro de oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que las diferenciaciones para efectos del pase a retiro por renovación, *estén efectivamente justificadas con las condiciones profesionales de los oficiales y los intereses y necesidades del instituto armado correspondiente* (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 36) (cursivas agregadas).

68. En suma, para el Tribunal, aplicar dichas exigencias al caso concreto de la emisión de una resolución donde se dispone el pase a retiro por renovación de cuadros del personal policial de la PNP, implica:

(...) 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 50° del Decreto Legislativo N° 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 (Sentencia 090-2004-AA/TC, fundamento 18) (cursivas agregadas).

69. Por lo expuesto, el pase a retiro por renovación de cuadros del personal policial de la PNP debe realizarse en plena observancia de los principios de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y proporcionalidad, lo que se materializará si la motivación realizada en la resolución que dispone dicho pase a retiro es suficiente a la luz de lo que se está decidiendo, lo que incluye, a modo enunciativo: la fundamentación de la medida en argumentos de hecho y derecho; una relación directa entre lo considerado relevante para que se adopte la medida y la decisión tomada; y el sustento de lo decidido en procedimientos e indicadores objetivos.
70. Entre dichos indicadores objetivos se encuentran, sin ánimo de exhaustividad:
  - i. El número de vacantes consideradas en el proceso anual de ascenso y sus resultados;
  - ii. Planes anuales de asignación de personal;
  - iii. Relación de oficiales que han de pasar a retiro por causales distintas a la renovación de cuadros;
  - iv. Determinación de un mínimo de años de servicios prestados a la institución y de permanencia en el grado;
  - v. El estudio detallado del historial de servicios del miembro de la PNP, entre otros.
71. Siendo ello así, este Tribunal considera oportuno reiterar que, independientemente de que con posterioridad a la a la Sentencia 090-2004-AA/TC, el desarrollo normativo, de índole legal o reglamentario, en materia de pase a retiro de los miembros de la PNP por causal de renovación de cuadros haya recogido la exigencia expresa de la debida motivación de las resoluciones que disponen dicha medida, como se advierte por ejemplo, en el artículo 86 del Decreto Legislativo 1149, vigente en la actualidad, ello evidentemente no garantiza *per se* que en el terreno práctico, cuando se tomen dichas decisiones y se apliquen, aparentemente, tales disposiciones, la resolución que disponga el pase a retiro de un miembro de la PNP por dicha causal esté debidamente motivada, como exige la Constitución, en los términos de lo desarrollado en la referida Sentencia 090-2004-AA/TC.
72. Lo anterior conlleva a que este Tribunal reafirme los criterios ahí establecidos en materia de las exigencias dimanantes del derecho fundamental a la debida



motivación de las resoluciones, en consonancia con los principios de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y proporcionalidad, lo que debe ser cumplido por parte del Poder Ejecutivo, cuando se disponga el pase a retiro de un miembro de la PNP por causal de renovación de cuadros, con lealtad a la Constitución.

#### **§4. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO EN LA PNP**

73. Según el artículo 26 del Decreto Legislativo 1267, antes mencionado, “el ingreso, carrera y término de la función policial, así como las categorías, jerarquías y grados, se regulan por la Ley de Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú”.

74. Así, la organización de la carrera del personal policial tiene una estructura jerárquica, que se desarrolla en forma ascendente, en niveles, en razón de categorías, jerarquías y grados, de acuerdo al artículo 12 del Decreto Legislativo 1149.

75. De acuerdo al artículo 13 de dicho Decreto, en dicha estructura se advierten las categorías que pueden ser:

- Categoría 1:** Oficiales de Armas;
- Categoría 2:** Oficiales de Servicios;
- Categoría 3:** Suboficiales de Armas;
- Categoría 4:** Suboficiales de Servicios

76. Cada una de estas categorías está compuesta por jerarquías, y a su vez, dentro de estas, se encuentran los grados. A guisa de ejemplo, en el caso de la primera categoría, esto es, de Oficiales de Armas, se encuentran las siguientes jerarquías y grados:

##### **Categoría 1: Oficiales de Armas**

- a. Jerarquía:** Oficiales Generales
  - Grados:** 1.a.1. Teniente General
  - 1.a.2. General
- b. Jerarquía:** Oficiales Superiores
  - Grados:** 1.b.1. Coronel
  - 1.b.2. Comandante
  - 1.b.3. Mayor
- c. Jerarquía:** Oficiales Subalternos



**Grados:** 1.c.1. Capitán  
1.c.2. Teniente  
1.c.3. Alférez

77. Ahora bien, en el artículo 25 del Decreto Legislativo 1149 se ha establecido como atributos inherentes al grado del personal policial, entre otros, según las leyes y reglamentos correspondientes:
- i. Honores
  - ii. Tratamiento
  - iii. Preeminencias
  - iv. Prerrogativas
  - v. Remuneraciones
  - vi. Bonificaciones
78. El grado, comprendido como un nivel jerárquico, se caracteriza, según el artículo mencionado *supra*, por lo siguiente:
- i. Es vitalicio
  - ii. Solo puede ser retirado por sentencia judicial consentida o ejecutoriada
  - iii. Ninguna autoridad judicial o administrativa, distinta a la establecida legalmente, puede disponer el otorgamiento de atributos al personal de la PNP;
  - iv. En situación de actividad, otorga mando y empleo a desempeñar;
  - v. A mayor grado, mayor responsabilidad
  - vi. La responsabilidad es indelegable
79. Asimismo, debe recordarse que, según el artículo 84 del Decreto Legislativo 1149, el límite de edad máxima en el *grado* es una causal de retiro, conforme se advierte a continuación:

**Artículo 84.- Límite de edad en el grado**

Oficiales de Armas	Edad
Teniente General	66 años
General	64 años
Coronel	61 años
Comandante	59 años
Mayor	54 años
Capitán	49 años



Teniente	44 años
Alférez	40 años
<b>Oficiales de servicios</b>	
General	63 años
Coronel	62 años
Comandante	61 años
Mayor	58 años
Capitán	55 años
<b>Suboficiales de armas y de servicios</b>	
Suboficial Superior	62 años
Suboficial Brigadier	61 años
Suboficial Técnico de Primera	60 años
Suboficial Técnico de Segunda	59 años
Suboficial Técnico de tercera	58 años
Suboficial de Primera	57 años
Suboficial de Segunda	56 años
Suboficial de Tercera	55 años

**§5. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS A EFECTOS PENSIONARIOS Y LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR EN LA PNP**

80. De acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1230, el tiempo de servicios reales y efectivos es aquel período de tiempo “en que el personal presta servicios desde la fecha de alta como Oficial o Suboficial de Armas al egreso de su respectiva escuela y desde la fecha de alta a la institución para Oficiales Servicios y Suboficiales de Servicios”.
81. En todo caso, de acuerdo al artículo 66 de dicho Decreto Legislativo, el reconocimiento del tiempo de servicios reales y efectivos alude al *empleo real* y *efectivo* que ha desempeñado tanto el personal de armas como el de servicio, y



se computa o considera desde la fecha en que dicho personal es dado de alta en la institución.

82. En el caso del personal de la PNP, este pasa a la situación de retiro al cumplir 40 años de tiempo de servicios reales y efectivos, según el artículo 85 del Decreto Legislativo 1149.
83. De esta forma, el personal de la PNP que pasa a dicha situación de retiro tiene derecho a las pensiones, compensaciones, indemnizaciones y demás beneficios, de acuerdo a las normas sobre la materia, los que solo pueden ser suspendidos o retirados por una resolución judicial consentida o ejecutoriada, según el artículo 96 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1242.
84. Así, en el caso del acceso a la pensión de retiro, de acuerdo al artículo 13 del Decreto Legislativo 1133, “Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial”, tienen derecho a dicha pensión el personal policial que acredite un mínimo de 20 años de servicios reales y efectivos, con las excepciones dispuestas en dicho decreto.
85. Complementariamente, el artículo 5.12 del Decreto Legislativo 1267 ha establecido como derecho del personal policial:

(El) reconocimiento, *sólo para efectos previsionales*, como tiempo de servicios, del período de formación como cadete o alumno para el cómputo de los años de servicios a los Oficiales y Suboficiales de armas respectivamente. Este reconocimiento será hasta de cuatro (04) años por la formación profesional para los Oficiales de servicios y el tiempo del curso de adaptación institucional para los Suboficiales de servicios. Se aplica cuando el personal masculino ha cumplido veinte (20) años de tiempo de servicios y diecisiete (17) años y seis (06) meses para el personal femenino.

86. Ahora bien, el reconocimiento del tiempo de servicios no solamente es muy importante cuando se pase a la situación de retiro, por ejemplo, para efectos pensionarios, según lo mencionado *supra*, sino también para la promoción al grado inmediatamente superior del personal en actividad y que se materializa a través del ascenso.
87. De acuerdo al artículo 44 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1230, para ascender al grado inmediatamente superior, tanto los oficiales como los suboficiales deben cumplir con haber acumulado un tiempo mínimo, establecido por la norma, de servicios reales y efectivos, en sus respectivos grados y, además, deben contar con un tiempo mínimo de años de servicios reales y efectivos como oficiales y suboficiales, respectivamente,



considerados al 31 de diciembre del año del proceso. Las escalas establecidas en dicha disposición y que se reproducen a continuación son las siguientes:

1) Los Oficiales de Armas deberán cumplir en el grado con los siguientes años de servicios:

- Alférez	:	5 años
- Teniente	:	5 años
- Capitán	:	5 años
- Mayor	:	5 años
- Comandante	:	5 años
- Coronel	:	4 años
- General	:	4 años

2) Oficiales de Armas deberán contar, como mínimo, con los siguientes años de servicios como Oficial para postular al grado inmediato superior:

- Para Teniente	:	5 años
- Para Capitán	:	10 años
- Para Mayor	:	15 años
- Para Comandante	:	20 años
- Para Coronel	:	25 años
- Para General	:	29 años
- Para Teniente General	:	33 años

Para postular al grado de General y Teniente General, es requisito tener una carrera policial ininterrumpida. Se exceptúa de este requisito a quienes pasaron a la situación de disponibilidad a su solicitud.

3) Los Oficiales de Servicios deberán cumplir en el grado con los siguientes años de servicios:

- Capitán	:	6 años
- Mayor	:	6 años
- Comandante	:	6 años
- Coronel	:	6 años

4) Oficiales de Servicios deberán contar, como mínimo, con los siguientes años de servicios como Oficial para postular al grado inmediato superior



- Mayor : 6 años
- Comandante : 12 años
- Coronel : 18 años

5) Suboficiales de Armas y de Servicios deberán cumplir en el grado con los siguientes años de servicios

- Suboficial de Tercera : 5 años
- Suboficial de Segunda : 5 años
- Suboficial de Primera : 5 años
- Suboficial Técnico de Tercera : 4 años
- Suboficial Técnico de Segunda : 4 años
- Suboficial Técnico de Primera : 4 años
- Suboficial Brigadier : 4 años

6) Suboficiales de Armas y Servicios deberán contar, como mínimo, con los siguientes años de servicios como Suboficial para postular al grado inmediato superior:

- \* Suboficial de segunda : 5 años
- \* Suboficial de Primera : 10 años
- \* Suboficial Técnico de Tercera : 15 años
- \* Suboficial Técnico de Segunda : 19 años
- \* Suboficial Técnico de Primera : 23 años
- \* Suboficial Brigadier : 27 años
- \* Suboficial Superior : 31 años

## §6. SOBRE EL OTORGAMIENTO DE ASCENSOS EN LA PNP

88. A propósito de lo previamente indicado, en materia de ascensos en la PNP, corresponde destacar la relevancia de lo dispuesto tanto en el Decreto Legislativo 1267 y en el Decreto Legislativo 1149, como desarrollo del mandato establecido en el artículo 172 de la Constitución Política de 1993.
89. En efecto, el artículo 172 *in fine* de la Constitución establece lo siguiente: “Los ascensos se confieren de conformidad con la ley. El Presidente de la República otorga los ascensos de (...) los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente”.



90. En esa línea, el artículo 5.4 del Decreto Legislativo 1267 dispone que el ascenso, de acuerdo a la Ley de Carrera y de Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo 1149) es un derecho del personal policial.
91. Así, según los artículos 14 y 42 del aludido Decreto Legislativo 1149, el ascenso es un proceso de índole técnico que se desarrolla durante la carrera policial y cuya finalidad es que la institución promueva al personal policial al grado inmediato superior, según sus capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes, pero también, según una evaluación objetiva de sus méritos y deméritos.
92. De esta forma, de acuerdo a esto último, la normativa antes mencionada da cuenta de la importancia medular del principio meritocrático en los procesos de ascensos al interior de la PNP.
93. Lo anterior justifica que, según el mencionado artículo 42 del Decreto Legislativo 1149, el ascenso se conceda única y exclusivamente de acuerdo a lo dispuesto en dicho decreto. Asimismo, cabe enfatizar que de acuerdo al artículo previamente mencionado: “Son *nulos los ascensos, grados o méritos otorgados al personal policial por autoridad distinta a las consideradas en la presente Ley*” (cursivas agregadas).
94. Asimismo, de acuerdo al artículo 43 de este decreto, modificado por el Decreto Legislativo 1242, los ascensos se clasifican de la siguiente manera:
  - 1) *Por selección*: El Presidente de la República otorga los ascensos a Oficiales Generales, a propuesta del Director General, por intermedio del Ministro del Interior, previo informe de preselección de la Corporación de Oficiales Generales, observando las etapas y procedimientos de evaluación de méritos y deméritos.  
  
Ascienden al grado de Teniente General los Generales de Armas, y al grado de General los Coroneles de Armas y los Coroneles de Servicios abogados y médicos, estos últimos conforme al Reglamento del presente Decreto Legislativo.
  - 2) *Por concurso*: A los Oficiales de Armas y de Servicios hasta el grado de Coronel y los Suboficiales de Armas y de Servicios hasta el grado de Suboficial Superior.
  - 3) *Por excepción*: El personal de la Policía Nacional del Perú podrá ascender a póstumamente, al grado inmediato superior, en acción de armas por hechos que van más allá del cumplimiento del deber. El grado es otorgado por resolución suprema tratándose de ascenso a oficial general, y por resolución ministerial para los demás grados.



95. Asimismo, lo anterior debe ser complementado con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1461, “Decreto Legislativo que otorga ascenso póstumo excepcional al grado inmediato superior a favor del personal policial y militar que fallece por hechos relacionados a la Emergencia Sanitaria, el Estado de Emergencia Nacional y otras disposiciones vinculadas a la protección de la vida y la salud de la población ante la pandemia COVID-19”, publicado el 16 de abril de 2020, en el diario oficial *El Peruano*.
96. Ahora bien, además de lo dispuesto en el artículo 44 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1230, en relación al tiempo mínimo de servicios reales y efectivos en sus respectivos grados, y también como oficiales o suboficiales, según sea el caso, necesarios para ser ascendidos al grado inmediatamente superior, que ha sido detallado *supra*, el artículo 52 del mencionado Decreto Legislativo, modificado por el Decreto Legislativo 1242 establece que:
- Los factores de evaluación del desempeño profesional o técnico, formación académica, experiencia para el servicio policial y moral y disciplina, son evaluados por las juntas selectoras, sobre la base de la información que obra en el legajo personal, considerando los méritos acumulados hasta el mes de julio del año del proceso de ascenso, salvo las condecoraciones de la Orden al Mérito de la Policía Nacional del Perú para el personal, por la causal Servicios Meritorios, que son reconocidas en el año del proceso de ascenso.
- Los deméritos impuestos se ponderan hasta el 31 de diciembre del año del proceso de ascenso (...).
97. De esta forma, puede destacarse que, en principio, los factores de evaluación antes mencionados en un proceso de ascenso son, en su mayoría, básicamente objetivos, entre los que se encuentran:
- i. Factor de desempeño profesional o técnico;
  - ii. Factores de Formación Académica y Experiencia para el Servicio Policial; y,
  - iii. Factor disciplina
98. Además de ello, en el artículo 53 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1242, se estableció la exigencia de un examen de conocimientos obligatorio “para los Oficiales y Suboficiales de Armas y de Servicios desde el grado de Teniente hasta el grado de Comandante y desde el grado de Suboficial de Tercera hasta el grado de Suboficial Brigadier”, siendo la nota aprobatoria de 55 sobre 100 puntos y cuyo desarrollo y contenido ha sido encomendado al reglamento de ascensos correspondiente.



99. Asimismo, de acuerdo al artículo 54 del Decreto Legislativo 1149, modificado por el Decreto Legislativo 1230:

(...) la puntuación obtenida del promedio de los factores desempeño profesional o técnico, formación académica, experiencia para el servicio policial, moral y disciplina y antigüedad, tienen coeficiente siete (7), resultado que se suma a la nota del examen de conocimientos que tiene coeficiente tres (3).

100. De este modo, según dicho artículo, la nota final es obtenida de la sumatoria de los coeficientes señalados previamente dividido entre diez.
101. Adicionalmente, otras disposiciones relevantes del Decreto Legislativo 1149 son las referidas al otorgamiento y acreditación del ascenso (artículo 57), que, en todos los casos, se realiza a través de una resolución expedida a instancias del Poder Ejecutivo (Resolución Suprema, Resolución Ministerial, Resolución de la Dirección General de la PNP y Resolución de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP); la determinación de las vacantes en cada grado según causales, cuyo número se aprueba mediante una resolución de la Dirección General de la PNP publicada anualmente y que, luego de ello, no puede ser reducido (artículo 58) y la remisión al reglamento correspondiente de la conformación, funciones y procedimientos de las Juntas para los procesos de ascensos (artículo 59).
102. Todo lo anterior da cuenta de un proceso de ascenso en la carrera del personal de la PNP que ha sido ideado racionalmente pero que, además, responde a los principios de igualdad, imparcialidad, meritocracia, objetividad y transparencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del Decreto Legislativo 1149.
103. Esto último refleja las exigencias propias e intrínsecas del proceso de ascenso en sí mismo; sin embargo, en la realidad, tales exigencias trascienden el carácter racional y técnico de la lógica interna de dicho proceso, para concretizar, de un lado, en el ámbito correspondiente al personal de la PNP, el derecho a la promoción o empleo en igualdad de condiciones, implícito en el contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo entendido como un medio de realización de la persona (artículo 22°) y del derecho-principio de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (artículo 26°, inciso 1) (Sentencia 0035-2010-PI/TC, fundamento 11) y, de otro, para coadyuvar a que la institución policial pueda ser dirigida, desde las posiciones de mayor responsabilidad, por el personal más adecuado y capacitado, lo que a su vez contribuirá directamente al cumplimiento de la función que la Constitución ha encomendado a la PNP.

**§7. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD DEL PERSONAL POLICIAL PASADO A RETIRO POR RENOVACIÓN DE CUADROS, DEL CONSECUENTE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS**



**INHERENTES AL GRADO, DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR Y SOBRE EL OTORGAMIENTO DE ASCENSOS**

104. Indicado todo lo anterior, este Tribunal no desconoce la problemática que se suscita cuando un pase a retiro de un miembro de la PNP por renovación de cuadros es dejado sin efecto en la vía judicial y aquel es reincorporado a la situación de actividad, lo que solamente será legítimo si es que el control judicial se ha realizado sobre la base de la adecuada y justificada aplicación de las reglas establecidas en la Sentencia 0090-2004-AA/TC, además de la plena observancia de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico sobre el particular.
105. Sin embargo, la problemática es aún mayor cuando, como consecuencia de la estimación del extremo de la demanda que contiene la pretensión principal, esto es, la reincorporación del personal de la PNP a la situación de actividad, los jueces estiman también las pretensiones accesorias tales como: el reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al grado, el reconocimiento del tiempo de servicios a efectos pensionarios y de la promoción al grado inmediatamente superior, el otorgamiento de ascensos, entre otros.
106. Por ello, a continuación, este Tribunal analizará cada uno de los supuestos antes mencionados, a fin de establecer los alcances y límites de la actuación judicial en tales controversias, desde la consideración según la cual, de acuerdo a lo indicado *supra*, tanto el pase a retiro de los miembros de la PNP por causal de renovación de cuadros como el reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al grado, el reconocimiento del tiempo de servicios reales y efectivos a efectos pensionarios y para la promoción al grado inmediatamente superior, así como el otorgamiento de ascensos, entre otros, dependen de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y de su cumplimiento a cargo del Poder Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones, conferidas por la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad.

**7.1. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD DEL PERSONAL POLICIAL PASADO A RETIRO POR RENOVACIÓN DE CUADROS**

**7.1.1. EL PEDIDO DE REINCORPORACIÓN A LA SITUACIÓN DE ACTIVIDAD POR RENOVACIÓN DE CUADROS EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

107. Para cuestionar en la vía judicial una resolución que dispone el pase a retiro de un personal de la PNP por renovación de cuadros, los justiciables, optan en no pocas ocasiones, por la interposición de demandas de amparos, las cuales, en última y definitiva instancia, en caso de un fallo denegatorio en segundo grado



en el Poder Judicial, son resueltas por el Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 202.2 de la Constitución Política de 1993.

108. En cuanto a la procedencia de la demanda, era común advertir en el pasado que, si se cuestionaba la resolución que disponía el pase a retiro del personal de la PNP por renovación de cuadros, al presuntamente vulnerar el derecho a la debida motivación de las resoluciones, los principios de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y proporcionalidad, el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho al honor y a la buena reputación, entre otros, los jueces constitucionales, en principio, siempre que no se hubiese configurado algún supuesto de improcedencia establecido en el artículo 5 del Código Procesal Constitucional, admitían a trámite la demanda correspondiente.
109. En ese contexto, en caso de denegatoria en segundo grado en el Poder Judicial, e interpuesto el recurso de agravio constitucional, el Tribunal Constitucional se pronunciaba, en la mayoría de casos, sobre el fondo de la controversia, incluso cuando se había producido un indebido rechazo liminar en el Poder Judicial, invocando para ello, la aplicación los principios de celeridad y economía procesal y justificando por qué en el caso concreto se encontraba garantizado el derecho de defensa de la parte demandada. Esto último justificaba que el Tribunal no dispusiera la nulidad de todo lo actuado ni ordenase la admisión a trámite de la demanda, de conformidad con el Código Procesal Constitucional, sino que optase por resolver la causa (Cfr., entre otras muchas más, la Sentencia 05389-2016-PA/TC, fundamentos 2-4).
110. Sin embargo, en la más reciente jurisprudencia de este Colegiado sobre pedidos de reincorporación a la situación de actividad por parte de personal de la PNP pasado a retiro por renovación de cuadros, es posible advertir la expedición de sentencias interlocutorias denegatorias en virtud de las cuales se declara improcedente el recurso de agravio constitucional por la configuración, sobre todo, del supuesto c) “La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente del Tribunal Constitucional” o del supuesto d) “Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales”, establecidos en el fundamento 49, con carácter de precedente, de la Sentencia 00987-2014-PA/TC y en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional (Cfr. Sentencia 0602-2019-PA/TC, Sentencia 00388-2019-PA/TC y la Sentencia 02691-2019-PA/TC, entre otras).
111. En la línea de lo anterior, este Tribunal considera que las controversias en las que el personal policial solicite la reincorporación a la situación de actividad en la PNP, luego de haber sido pasado a retiro por la causal de renovación de cuadros, deben ser dilucidadas, en principio, a través del proceso contencioso-administrativo, conforme al artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional.



112. Así, este Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia que "del inciso 2 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional se desprende que procede acudir a la vía especial y urgente del amparo para solicitar la protección de derechos fundamentales si no existe una vía ordinaria (específica) que sirva de igual o mejor modo para la tutela de los mismos derechos" (Cfr. Sentencia 02383-2013-PA/TC, fundamento 7).
113. A esto último se le ha denominado "vía igualmente satisfactoria". De este modo, cuando se examina la eventual configuración de esta causal de improcedencia, dicho análisis no debe limitarse a verificar únicamente si existen o no "otras vías judiciales" a través de las cuales se puedan tutelar los derechos presuntamente vulnerados o amenazados, sino que deberá analizarse, necesariamente, si dichas vías ordinarias son tan o más idóneas, efectivas y útiles para el cumplimiento de los fines consustanciales al proceso constitucional de amparo, que en cada caso concreto significa el logro de la protección de los derechos invocados en la demanda, "lo que es particularmente importante en nuestro medio donde todos y cada uno de los jueces tienen el deber de asegurar la supremacía constitucional y la vigencia de los derechos fundamentales, constituyendo el primer escalón de tutela" (Cfr. Sentencia 02383-2013-PA/TC, fundamentos 8-9).
114. Al respecto, este Tribunal advierte que el artículo 4.6 del T.U.O. de la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso- Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2019-JUS, dispone que son impugnables en el proceso contencioso-administrativo "las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública".
115. De esta manera, en dicha vía procesal, pueden tramitarse las pretensiones vinculadas a conflictos jurídicos individuales del personal de la legislación laboral pública, como son los cuestionamientos relativos a nombramientos, adjudicación de plazas, - desplazamientos, reasignaciones o rotaciones, ascensos, promociones, procesos administrativos disciplinarios, reincorporaciones, rehabilitaciones, entre otros; a excepciones de aquellos supuestos en que se alegue la violación o amenaza de violación de los derechos laborales colectivos o se haya sido objeto de un cese discriminatorio.
116. Asimismo, el aludido proceso cuenta con una estructura idónea para acoger las pretensiones de dicho personal, mientras que la resolución a emitirse puede brindar tutela adecuada. En ese sentido, el proceso contencioso-administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde pueden ser ventiladas las controversias sobre reincorporaciones del personal de la carrera administrativa; además, dicha vía ordinaria deja abierta la posibilidad de hacer uso, al igual que en el amparo, de las medidas cautelares pertinentes orientadas a suspender los efectos de la decisión administrativa que se considere arbitraria.



117. Por lo expuesto, sobre la base de lo dispuesto en el precedente establecido en la Sentencia 02383-2013-PA/TC (Caso “Elgo Ríos”), y siempre que no exista riesgo de que se produzca la irreparabilidad, ni la necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias, este Tribunal advierte que el proceso especial, previsto en el T.U.O. de la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, es una vía igualmente satisfactoria, en principio, a la vía del amparo en materia del cuestionamiento de resoluciones que disponen el pase a retiro de los miembros de la PNP por la causal de la renovación de cuadros.
118. Con relación a esto último, también es cierto que este Tribunal ha indicado que, en determinados supuestos o circunstancias específicas de algún caso concreto, podría ser necesario admitir a trámite las demandas de amparo que solicitan la reincorporación a la situación de actividad en la PNP al haber sido pasados a retiro por la causal de renovación de cuadros; por ejemplo, cuando se trata de situaciones excepcionales o urgentes, verificables objetiva y fehacientemente, en las que no sería posible encontrar protección idónea u oportuna en la vía procesal ordinaria.
119. Ello ha sido previsto en el precedente constitucional establecido en la Sentencia 02383-2013-AA/TC (Caso “Elgo Ríos”) cuando se hace referencia a la procedencia del amparo considerando los criterios de tutela idónea y de urgencia *iusfundamental*. Al respecto, como parte de las reglas de dicho precedente se estableció lo siguiente:

(...) la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:

- Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho;
- Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada;
- Que no existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad; y
- Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.

En sentido inverso, la ausencia de cualquiera de estos presupuestos revela que no existe una vía idónea alternativa al amparo, por lo que la vía constitucional quedará habilitada para la emisión de un pronunciamiento de fondo (salvo que se incurra en alguna otra causal de improcedencia) (Fundamento 15)

Esta evaluación debe ser realizada por el juez o por las partes respecto de las circunstancias y derechos involucrados en relación con los procesos ordinarios. Es decir, los operadores deben determinar si la vía es idónea (en cuanto permite la tutela del derecho, desde el punto de vista estructural, y es susceptible de brindar adecuada protección) y, simultáneamente, si resulta igualmente



satisfactoria (en tanto no exista riesgo inminente de que la agresión resulte irreparable ni exista necesidad de una tutela de urgencia) (Fundamento 16)

Las reglas para determinar cuándo una vía ordinaria alterna resulta igualmente satisfactoria son las establecidas en esta sentencia, y conforme a ellas se interpretará el inciso 2 del artículo 5, resultando aplicables a todos los procesos de amparo, independientemente de su materia (fundamento 17).

120. Así, de manera excepcional, y en atención a las singularidades de cada caso que deberían ser acreditadas por la parte demandante, este Tribunal considera que, en lo esencial, solo cabría acudir a la vía subsidiaria del amparo con respecto de (i) asuntos que no podrían discutirse o cuestionarse en la vía ordinaria; (ii) asuntos para los cuales este Tribunal haya determinado expresamente, aplicando debidamente el análisis de pertinencia de la vía constitucional antes mencionado, que el amparo es la vía idónea, y siempre que se presenten los mismos elementos o propiedades relevantes del caso de que se trate; y, (iii) asuntos de suma urgencia, sea por la importancia *iusfundamental* de lo discutido o por la gravedad o irreparabilidad del daño que podría ocurrir si no se brinda una protección especial, como la que puede obtenerse a través de los procesos constitucionales (Sentencia 0867-2013-PA/TC, fundamento 12).
121. De esta manera, a modo de ejemplo, en caso se solicite la reincorporación a la situación de actividad luego de haber sido pasado a retiro por la causal de renovación de cuadros, y cuando sea cierto e inminente el cumplimiento del límite de edad en el grado para el pase a retiro, según la edad máxima prevista en el ordenamiento jurídico vigente, la vía idónea correspondiente será el proceso de amparo.
122. Asimismo, también podrán acudir a este proceso constitucional aquellos justiciables que soliciten lo previamente indicado y acrediten encontrarse con problemas de salud, sea por enfermedades o lesiones, en cuyo caso, y en el supuesto que se estime la demanda por haber sido víctimas de una actuación ilegítima por parte del Poder Ejecutivo, según lo indicado en esta sentencia, corresponderá que el juez de la causa determine su reincorporación a la situación policial correspondiente, de acuerdo a lo establecido en los artículos 71.5, 72.1 y 74.4, según corresponda y en caso no haya concurrido otra causal de retiro de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.
123. Efectivamente, y con relación a esto último, la admisión a trámite de una demanda de amparo, según lo explicado *supra*, deberá realizarse por el juez competente sin perjuicio de la observancia de los demás requisitos de procedencia de la demanda de amparo establecidos en el Código Procesal Constitucional, puesto que, en un determinado caso, más allá de la renovación de cuadros, podría haberse configurado una causal adicional de pase a retiro al



momento de interposición de la demanda, establecida en el ordenamiento jurídico. En este último escenario, dado el carácter irreparable de la presunta vulneración del derecho invocado, según lo establecido en el artículo 5.5 de dicho Código, la demanda de amparo deberá ser declarada improcedente, dejando a salvo el derecho del demandante para que lo haga valer en la vía que estime pertinente. Asimismo, si dicha irreparabilidad se produjese luego de interpuesta la demanda, deberá aplicarse el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, en caso corresponda.

124. Finalmente, en cuanto al fondo de la controversia, este Tribunal estima que, cuando se va a resolver o dilucidar la causa planteada en la que se cuestiona un pase a retiro de un miembro de la PNP por renovación de cuadros, la resolución judicial que deja sin efecto tal resolución del Poder Ejecutivo que dispone el aludido pase a retiro solamente será conforme a la Constitución y no constituirá un menoscabo ilegítimo de esta atribución del Poder Ejecutivo si el control judicial en ella realizado da cuenta de la aplicación cabal de las reglas establecidas en la Sentencia 0090-2004-AA/TC.

## **7.2. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO DEL PERSONAL POLICIAL**

### **7.2.1. EL PEDIDO DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS INHERENTES AL GRADO EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

125. Este Tribunal advierte, como se indicó *supra*, que cuando los justiciables interponen demandas para cuestionar la resolución del Poder Ejecutivo que dispone el pase a retiro de los miembros de la PNP, no solo solicitan su reincorporación a la situación de actividad, sino también, el reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al grado, entre otras pretensiones accesorias.
126. Asimismo, y con base en lo desarrollado en la presente sentencia, este Tribunal ha establecido previamente que, en principio, la vía igualmente satisfactoria al amparo para la dilucidación del pedido de reincorporación a la situación de actividad en PNP es el proceso contencioso-administrativo.
127. Ahora bien, en caso un juez estime legítimamente la demanda de reincorporación a la situación de actividad, según lo dispuesto en esta sentencia, pretensiones accesorias de los justiciables como, por ejemplo, el reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al grado, solamente podrían ser estimadas, sin menoscabar inconstitucionalmente las atribuciones del Poder Ejecutivo, si el justiciable ya hubiese contado con tales derechos y beneficios, al momento de su pase a retiro por renovación de cuadros.



128. Lo contrario involucraría, no el *restablecimiento* de los derechos y beneficios y, en general, de los atributos ya obtenidos con anterioridad a la resolución que dispuso el pase a retiro por renovación de cuadros, sino el *otorgamiento* de los mismos, lo cual se encuentra prohibido por el aludido artículo 25 del Decreto Legislativo 1149.
129. Además, independientemente de que se trate de un proceso contencioso-administrativo o de un proceso de amparo, algunos pedidos de reconocimiento de derechos y beneficios estarán relacionados con aspectos exclusivamente correspondientes a la organización de la PNP y que, en ese sentido, deberán ser declarados también improcedentes.
130. Así, por ejemplo, si un miembro de la PNP pasado a situación de retiro por renovación de cuadros es repuesto y, además, solicita ejercer el mismo cargo que ejercía con anterioridad a la ocurrencia del vicio u otro distinto, ello resultará improcedente por cuanto, de acuerdo al artículo 73: “El cargo es el puesto laboral específico establecido en el Cuadro de Organización, que se asigna al personal con empleo, de acuerdo a las Listas de Rendimiento Profesional o Técnico, especialidades funcionales y antigüedad”.
131. De esta manera, puede advertirse que, en principio, en caso se amparen las demandas de reincorporación a la situación de actividad en la PNP y de reconocimiento de derechos y beneficios inherentes al grado ostentado al momento del pase a retiro por renovación de cuadros, no podría ocurrir lo mismo con el pedido de reincorporación a un cargo, por cuanto ello afectaría negativamente la propia organización de la institución policial, en detrimento de las atribuciones del Poder Ejecutivo sobre el particular.
132. Más allá de dicho supuesto, y como ejemplo adicional, entre varios otros, un juez tampoco podría ordenar el reconocimiento de capacitaciones, o especializaciones que, razonablemente, no se ajusten o no sean conformes a lo establecido en el Decreto Legislativo 1149 y modificatorias, ni a lo regulado sobre el particular en su reglamento y normas complementarias. Lo contrario significaría desconocer la responsabilidad funcional de órganos como la Escuela de Educación Continua y la Escuela de Posgrado de la PNP, entre otros, en contravención de lo previsto en dicho Decreto Legislativo y en el artículo 6 de su reglamento.
133. Con mayor razón, en el supuesto de que el proceso contencioso-administrativo no resulte ser una vía igualmente satisfactoria al amparo en un determinado caso, entonces tampoco podrían estimarse, en principio, las pretensiones accesorias como las mencionadas previamente o de similar naturaleza, en el proceso de amparo o cuando no se trate de derechos y beneficios inherentes al grado con los que el justiciable hubiera contado al momento del pase a retiro por



renovación de cuadros. Ello se encuentra justificado no solamente a causa de la prohibición mencionada supra establecida en el artículo 25 del Decreto Legislativo 1149, sino en atención a la propia naturaleza del proceso de amparo, que es restitutiva.

134. Al respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo con la naturaleza, objeto y fines del proceso de amparo, en el seno de este tipo de procesos no corresponde dilucidar la titularidad de algún derecho; antes bien, esta debe ser previamente indiscutible, a fin de reponer la situación al estado de cosas anterior en caso de violación o amenaza de vulneración de derechos fundamentales.
135. En todo caso, este Tribunal considera, que independientemente del proceso entablado, y bajo plena observancia de lo previamente indicado, los jueces no podrán estimar pedidos, en etapa de ejecución de sentencia, que excedan lo que se ha dispuesto en ella, ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 60 del Código Procesal Constitucional para el caso de los procesos constitucionales. En caso contrario, contravendrían los principios y derechos de la función jurisdiccional, según lo establecido en el artículo 139 de la Constitución, sin perjuicio de las responsabilidades de ley a que hubiere lugar.
136. Una situación distinta a las analizadas en la presente sentencia, se advertiría si durante la realización de algún proceso o procedimiento que incida directamente en la esfera jurídica de los miembros de la PNP, se vulneran o amenazan con vulnerar sus derechos fundamentales, ante lo cual aparecería la posibilidad de que estos últimos pudiesen acudir, en principio, a un proceso de amparo, siempre que se respete lo establecido en el artículo 5 del Código Procesal Constitucional y, bajo la consideración según la cual, en los procesos constitucionales, como en el referido proceso de amparo, no existe etapa probatoria, de conformidad con el artículo 9 de dicho Código.
137. Así, debe tenerse presente que, en variada jurisprudencia de este Tribunal sobre el particular, se encuentra como criterio reiterado la declaración de improcedencia de los recursos de agravio constitucional en aplicación de la causal establecida en el artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, referido a existencia de vías igualmente satisfactorias para tutelar el derecho invocado, lo cual ha sido desarrollado por el precedente establecido en la Sentencia 02383-2013-PA/TC (Caso Elgo Ríos).
138. Se trata pues de un criterio reiterado, aplicable en principio y que no impide, claro está, que el juez constitucional considere las particularidades de cada controversia sometida a su conocimiento, a efectos de determinar si procede o no el amparo en cada caso concreto (como paso previo a la emisión de su decisión sobre el fondo del litigio constitucional), evaluación que consistiría en la verificación en el caso de la existencia del riesgo de que se produzca la



irreparabilidad de la afectación alegada o la necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias (Sentencia 02383-2013-PA/TC, fundamento 15).

139. Precisamente, en atención a esto último, este Tribunal estima oportuno y pertinente precisar que lo sostenido en la presente sentencia en nada obsta o impide que los jueces de la República, sea a través del proceso contencioso administrativo, o excepcionalmente a través del proceso de amparo, cuando corresponda ante la vulneración o amenaza de violación de derechos fundamentales, según lo expresado *supra*, controlen la corrección de la actuación del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, dejando sin efecto el correspondiente acto viciado de arbitrariedad.

### **7.3. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR**

#### **7.3.1. EL PEDIDO DE RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS REALES Y EFECTIVOS CON FINES PENSIONARIOS Y PARA LA PROMOCIÓN AL GRADO INMEDIATAMENTE SUPERIOR EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

140. Este Tribunal considera que, en caso se estime la pretensión principal de una demanda contencioso-administrativa, según lo explicado *supra*, en la que un justiciable solicite, principalmente, la reincorporación a la situación de actividad en la PNP por haber sido pasado a retiro por renovación de cuadros, pedidos accesorios como el reconocimiento del tiempo de servicios reales y efectivos con fines pensionarios pueden ser estimados, únicamente en el proceso contencioso-administrativo, de acuerdo a las particularidades de cada caso, siempre que, efectivamente, el juez de la causa haya dispuesto la reincorporación del demandante a la situación de actividad en aplicación de lo establecido en la presente sentencia.
141. Ello se encuentra justificado en lo siguiente: la disposición, por parte del Poder Ejecutivo, del pase a retiro por renovación de cuadros, cuando haya vulnerado los derechos del personal de la PNP, constituye un acto inconstitucional que, a su vez, ha generado perjuicios de diversa índole en la esfera subjetiva del demandante.
142. En ese sentido, según lo dispuesto en el artículo 102 del Reglamento del Decreto Legislativo 1149, “el personal que pase al retiro por la causal de renovación continuará cotizando sus aportes previsionales hasta cumplir treinta (30) años de servicios reales y efectivos”. De esta manera, pese al pase a retiro por



renovación de cuadros, el personal policial no deja de realizar sus aportes previsionales con miras a la obtención de una pensión digna.

143. Por lo expuesto, solo en aquellos casos en los que los jueces ordinarios verifiquen que, efectivamente, el acto de pase a retiro inconstitucional ha perjudicado las posibilidades reales de aportes previsionales del personal policial, resultará constitucionalmente legítimo que, excepcionalmente, se consideren los años en los que el personal mencionado estuvo en situación de retiro como tiempo de servicios, solo a efectos pensionarios, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para acceder a una pensión en el régimen del personal policial, como regla general.
144. Un escenario distinto es el que se plantea cuando el pedido accesorio a la reincorporación a la situación de actividad en la institución policial consiste en la solicitud del reconocimiento de años para la promoción al grado inmediatamente superior.
145. Como puede advertirse, sea que dicho pedido se realice a través de un proceso contencioso-administrativo, en principio, o a través de un proceso de amparo, debe considerarse que el tiempo de servicios debe ser real y efectivo, en el marco de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1149.
146. Por ello, se contravendría la lógica de un proceso de ascenso, que exige, entre otros requisitos básicos para que se lleve a cabo, un tiempo mínimo de servicios reales y efectivos, de permanencia en el grado y, en general, como oficiales o suboficiales, si los jueces, además de amparar un pedido de reincorporación a la situación de actividad en los procesos contencioso-administrativos o en los procesos de amparo, disponen el reconocimiento del tiempo durante el cual el personal policial estuvo en situación de retiro, lo que constituiría una ventaja injustificada en detrimento de los demás miembros de la PNP, afectando seriamente, el principio de igualdad y, en concreto, la atribución del Poder Ejecutivo sobre el particular.

#### **7.4. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE ASCENSOS**

##### **7.4.1. LA SOLICITUD DE OTORGAMIENTO DE ASCENSOS EN LOS PROCESOS DE AMPARO Y EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

147. Este Tribunal considera, en la línea de lo previamente indicado, que un ascenso, que constituye un proceso técnico dentro de la carrera de los miembros de la PNP, no puede ser otorgado por una entidad distinta al Poder Ejecutivo. Lo contrario afectaría lo dispuesto en el artículo 172 de la Constitución así como lo desarrollado sobre dicho proceso en el Decreto Legislativo 1267 y en el Decreto Legislativo 1149.



148. Como se sostuvo *supra*, el criterio técnico y racional a partir del que se ha orientado la estructuración del proceso de ascenso y la determinación de sus resultados, está regido por un conjunto de principios, a saber, el principio de igualdad, imparcialidad, meritocracia, objetividad y transparencia, de acuerdo al artículo 4 del Decreto Legislativo 1149.
149. Pero además de lo anterior, el otorgamiento de ascensos realizado de forma debida no solo tiene efectos en la realización de los derechos del personal Policial a la promoción o en empleo en igualdad de condiciones, sino en la propia conducción de la institución por parte del personal más adecuado y capacitado, cuya función ha sido conferida por la Norma Fundamental.
150. Por tales consideraciones, este Tribunal estima pertinente reafirmar que el otorgamiento de ascensos es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo y que, bajo ninguna circunstancia, un juez ordinario o constitucional puede otorgarlos, independientemente del proceso encauzado, sea que se trate de un proceso contencioso-administrativo o de procesos constitucionales.
151. Finalmente, todo lo desarrollado en la presente sentencia, deberá ser considerado por el juez competente, en lo que respecta también al otorgamiento de medidas cautelares, conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente, sea que se trate de una controversia ordinaria o de naturaleza constitucional.

## **§8. SOBRE EL PRESUNTO MENOSCABO DE LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO MANIFESTADO EN LAS RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL**

### **8.1. LOS CASOS JUDICIALES DETALLADOS EN LA DEMANDA Y OBRANTES EN AUTOS**

152. Como se explicó previamente, a través del escrito de fecha 28 de junio de 2018, la Procuradora Pública a cargo del Sector Interior adjuntó un listado de 21 procesos en los que, a su criterio, se manifestaba la afectación, por parte del Poder Judicial, de las atribuciones del Poder Ejecutivo, de acuerdo a los artículos 168 y 172 de la Constitución.
153. Corresponde precisar que en la demanda ya se habían ofrecido como medios probatorios 7 procesos, entre los que se encontraban 4 de los casos remitidos mediante el escrito de fecha 28 de junio de 2018 previamente citado.
154. Adicionalmente, a través del Oficio 305-2018-J-OCMA-PJ, de fecha 5 de julio de 2018, la Jefa de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, informó a este Tribunal sobre cinco casos relativos a procedimientos disciplinarios a los que tuvieron acceso y en los que se dispone la medida cautelar de suspensión preventiva.



155. Por último, con fecha 16 de julio de 2018, la Procuradora Pública del Sector Interior remitió un informe que añadía dos casos adicionales a los ya presentados en la demanda y en el escrito de fecha 28 de junio de 2018.

156. En suma, los casos ofrecidos por la parte demandante son los siguientes:

<b>Caso</b>	<b>Demandante</b>	<b>N° de Expediente</b>
1	Carlos Díaz Vargas	00567-2002-0-0601-JR-CI-05
2	Pedro Hidalgo	3189-2017-71-1801-JR-CI-89
3	Carlos Vargas	00558-2013-0-0701-JR-CI-05
4	Teófilo Díaz	02535-2016-0-0401-JR-LA-03
5	Luis Coronado	14178-2017-0-1801-JR-CI-09
6	Herberth García	00325-2017-79-1801-JR-CI-09
7	Polo Saavedra	02994-2017-6-1801-JR-CI-09
8	Abdel Zanabria	08611-2017-0-1801-JR-LA-74
9	Jesús Gálvez	31619-2012-53-1801-JR-LA-73



Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú

10	Marco Prieto	0031-2012-0-1304-JM-CI-01
11	Percy Trujillo	16852-2017-24-1801-JR-CI-09
12	Fidel Gutiérrez	08269-2012-0-1801-JR-CI-08
13	Seferino Iparraguirre	11297-2014-0-1801-JR-CI-09
14	Juan Poma	04695-2014
15	José Alvarado	00123-2014-0-1708-JM-LA-01
16	Raúl Villalobos	01299-2008
17	Carlos Tapia	00811-2012-0-0701-JR-CI-05
18	Walter Díaz	21237-2013-0-1801-JR-LA-73
19	Julio Alzamora	18130-2013-0-1801-JR-CI-09
20	Juan Chávez	275-2014/02783-2007
21	Elmer Príncipe	00312-2009-0-1801-JR-LA-11
22	Carlos Gálvez	04048-2009-0-1801-JR-CA-03



23	Víctor Pérez	00418-2016-50-0101-JM-CI-01
24	Enrique Rodríguez	00700-2016-0-0401-JR-DC-01
25	Carlos Ore	01005-2017-98-1801-JR-CI-09
26	Arturo Gálvez	00116-2017-18-1801-JR-CI-03

157. Con relación a tales casos, este Tribunal considera pertinente destacar los siguientes:

### **Caso 2**

Mediante resolución 3, de fecha 18 de octubre de 2017, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima declaró improcedente el pedido de oposición a la medida cautelar solicitada por los demandados e, incluso, amplió la medida cautelar otorgada a favor del demandante. Respecto a esto último, el órgano jurisdiccional dispuso: i) su inclusión en el cuadro de aptos para participar en el proceso de ascenso al grado inmediato al de Comandante del año 2017-Promoción 2018 así como en los subsiguientes años hasta que el proceso causase ejecutoria; y, ii) se le considere la “aptitud A” en la ficha médica del año 2016, según su estado antes del pase a retiro. Asimismo, considerando el órgano jurisdiccional que de no haber sido pasado a retiro el accionante habría podido rendir las evaluaciones de manera oportuna, según lo ordenado en medidas cautelares previas, el juez dispuso: iii) se otorgue al demandante la nota de 100 puntos en el examen de “Conocimientos”, correspondiente al proceso de ascenso de Oficiales de Armas al grado inmediato superior del año 2017/Promoción 2018 y que, en consecuencia, se le inscriba en el cuadro de mérito final; que iv) reconozcan al accionante el puntaje de 100 puntos en el factor rendimiento profesional de los años 2016 y 2017; y, v) que se ordene el registro de las notas máximas correspondientes al primer y segundo ciclo del “XXXI Programa de Segunda Especialización Profesional de Comando y Asesoramiento en Estado Mayor”-SECOEM-PNP (Promoción 2017), cuyo ingreso fue dispuesto mediante resolución 2 de fecha 27 de junio de 2017.

### **Caso 3**



Mediante resolución 39, de fecha 20 de setiembre de 2016, el Quinto Juzgado Civil del Callao declaró improcedente la solicitud de aclaración de sentencia, interpuesta por el demandante; sin embargo, se dispuso que la entidad demandada cumpla con: i) el reconocimiento y registro, como años de servicios reales e ininterrumpidos en la Base de Datos del Registro de Información de Personal de Oficiales de la DIREJPER PNP, del tiempo que estuvo apartado de la situación de actividad, esto es, del 1 de Enero de 2012 al 27 de julio de 2016, así como la inscripción en el escalafón de Oficiales Policías de la PNP, en el estricto orden de antigüedad que le corresponde, entre otros.

#### **Caso 4**

Mediante resolución 19, de marzo de 2017, el Tercer Juzgado de Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Arequipa declaró fundada en parte la demanda y, en consecuencia, dejó sin efecto el pase a retiro del demandante por la causal de renovación de cuadros ordinaria. Ordenó que la demandada reincorpore al demandante como Comandante de la PNP y que lo considere como apto para el examen de ascenso-promoción al año correspondiente y como apto al grado inmediato superior en el cuadro de méritos del escalafón de Oficiales, reconociendo el tiempo no laborado como tiempo efectivo de servicios.

#### **Caso 6**

Mediante resolución 3, de fecha 18 de octubre de 2017, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima declaró improcedente la oposición a la medida cautelar formulada por los emplazados y ordenó: i) el otorgamiento, registro y puntaje de notas máximas para el proceso de ascenso 2017 – Promoción 2018, a favor del demandante de la siguiente manera: en los factores de rendimiento profesional, un puntaje de 100 en los años 2016 y 2017; en el factor moral y disciplina, el máximo de 100 puntos en los años 2016 y 2017; en el factor antigüedad en el grado, un puntaje de 100 en los años 2016 y 2017; y, en el factor de formación académica, el puntaje del curso de perfeccionamiento profesional “Curso de Oficiales de Estado Mayor – COEM 2016”, que debió haber realizado el demandante entre los años 2016 y 2017 si no se hubiesen vulnerado sus derechos, a criterio del juez; ii) que se inscriba al demandante en el escalafón correspondiente al grado de Mayor PNP, en el puesto que le corresponde; y iii) que se declare apto al accionante para postular al grado inmediato superior en el proceso de ascenso 2017 – Promoción 2018.

#### **Caso 7**

Mediante resolución 3, de 11 de julio de 2017, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima declaró improcedente el pedido de oposición a la medida cautelar y dispuso la aclaración de la medida cautelar otorgada, ordenando que



dicha medida también comprende la reincorporación del demandante con la publicación en la página web de la PNP “Águila 6” de los puntajes que le corresponden en los siguientes factores de evaluación: i) factor de desempeño profesional, ii) factor de formación académica, iii) factor de experiencia en el servicio policial, iv) factor moral y disciplina y v) factor de antigüedad en el grado, con la inclusión del demandante en el cuadro de mérito final del proceso de ascenso 2016-Promoción 2017, en el puesto que le corresponde al ser apto para dicho proceso. Asimismo, se dispuso que se declare apto al actor para postular al grado inmediato superior en el proceso de ascenso 2017-Promoción 2018

### **Caso 9**

Mediante resolución 9 de fecha 25 de setiembre de 2017, el 24 Juzgado Especializado de Trabajo Permanente declaró improcedente la inejecutabilidad de la resolución 7 de fecha 15 de setiembre de 2016 en lo que respecta al reconocimiento de antigüedad, tiempo de servicios e inscripción en el cuadro de méritos, solicitada por la parte emplazada. Esta última resolución declaró apto al demandante para postular al grado inmediato superior en el proceso de ascenso del año 2016-Promoción 2017 y dispuso que se registre en la base de datos del Registro de Información de Personal lo siguiente: i) los años de servicios reales y efectivos ininterrumpidos e inscripción en el escalafón policial durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 7 de marzo de 2016, cuando el demandante estuvo separado de la institución policial, ii) la nota de 100 puntos en el factor rendimiento profesional, que deberá repetirse sucesivamente; iii) la nota en el factor formación académica dispuesta por mandato judicial; iv) la puntuación del factor experiencia para el servicio policial dispuesta por mandato judicial; v) la antigüedad en el grado policial y vi) la nota de 100 en el factor moral y disciplina.

### **Caso 10**

Mediante resolución 13, de fecha 29 de noviembre de 2012, el Juzgado Mixto de Oyón ordenó que el Ministerio del Interior y la Dirección General de la PNP otorgue el grado de Mayor PNP, con fecha retroactiva del 1 de enero de 2001; el grado de Comandante PNP, con fecha retroactiva del 1 de enero de 2007 y el grado de Coronel PNP, con fecha retroactiva del 1 de enero de 2011; reconozca diversos derechos y beneficios inherentes al grado, cursos de capacitación con sus correspondientes puntajes y condecoraciones.

### **Caso 11**

Mediante resolución 1, de fecha 4 de enero de 2017, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima declaró fundada la medida cautelar innovativa solicitada



por el demandante y ordenó a la parte emplazada que reconozca el siguiente puntaje y el tope máximo de cada puntuación: i) 15 puntos en el rubro Maestría, en el factor formación académica; ii) 5 puntos como Comisario o Jefe de Unidad (tope) y 5 puntos por la Zona de emergencia (tope), en el marco de la evaluación de factores para el ascenso de Oficiales de la PNP, Promoción 2018.

### **Caso 12**

Mediante resolución 58, de fecha 31 de julio de 2017, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima declaró improcedente la oposición a la medida cautelar formulada por la parte emplazada y dispuso que se emita una resolución administrativa incluyendo al demandante en el cuadro de mérito final de ascendidos 1996-Promoción 1997, en el grado inmediato superior que correspondiera, así como la inscripción en el escalafón de Oficiales Generales del 1 de enero de 1997.

Mediante Resolución 59, de fecha 10 de agosto de 2017, dicho juzgado aclaró la resolución 58 de fecha 31 de julio de 2017, en el sentido de que los emplazados debían emitir una resolución administrativa incluyendo al demandante en el cuadro de mérito final de ascendidos 1996, promoción 1997, en el grado inmediato superior de General en situación de actividad.

### **Caso 14**

Mediante resolución 11 de fecha 26 de julio de 2017, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima declaró fundado en parte lo solicitado por el demandante en etapa de ejecución de sentencia. Así, dispuso que se reconozca 100 puntos por el rubro “factor rendimiento profesional”, por cada año que estuvo retirado; que se registre en el escalafón correspondiente su antigüedad, incluyendo de manera ininterrumpida todo el período que estuvo indebidamente retirado; que se reconozca el grado respectivo durante el período antes referido; el derecho al tiempo de servicios reales y efectivos, incluyendo todo el tiempo de retiro así como el derecho a tener un carnet de identidad con el grado respectivo.

### **Caso 16**

Mediante resolución 7, de fecha 20 de marzo de 2009, la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de Lima confirmó en parte la resolución 8, de fecha 20 de febrero de 2008, en el extremo relativo a la reincorporación del demandante a la situación de actividad, entre otros; la revocó en el extremo que dispone la reincorporación del actor con el reconocimiento de sus derechos y prerrogativas inherentes al grado y, reformándola, ordenó que la entidad emplazada, “con arreglo a sus atribuciones”, otorgue el ascenso que le correspondía al demandante, justificado



a su criterio por el tiempo transcurrido y los precedentes emitidos sobre la materia. De esta manera, se dispuso: primero el ascenso del demandante al grado de Mayor PNP, luego de este al grado de Comandante PNP y, finalmente, de este último grado al grado de Coronel PNP, en la oportunidad que le hubiese correspondido al reincorporarse oportunamente a su institución, con el reconocimiento de sus derechos y prerrogativas inherentes al grado.

### **Caso 17**

Mediante resolución 36, de fecha 19 de enero de 2017, el Quinto Juzgado Civil del Callao declaró fundado en parte el pedido de ampliación de la sentencia solicitado por el demandante y dispuso se le reinscriba en el escalafón, cuadros de méritos, antigüedad en el grado (reconocimiento de los años dejados de laborar como ininterrumpidos).

Mediante resolución 41, de fecha 5 de setiembre de 2017, dicho juzgado dispuso reinscribir en el Cuadro de Méritos de ascensos de Oficiales PNP al demandante. Se precisó que el Cuadro de Méritos de ascensos de Oficiales PNP corresponde a los siguientes procesos: proceso para el ascenso 2013-Promoción 2014, proceso para el ascenso 2014-Promoción 2015, proceso para el ascenso 2015-Promoción 2016, proceso para el ascenso 2016-Promoción 2017, todos ellos de Comandante PNP a Coronel PNP.

### **Caso 19**

Mediante resolución 12, de fecha 16 de agosto de 2017, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima ordenó que la reincorporación del demandante sea con los atributos y responsabilidades del grado, reconocimiento del tiempo de haberse encontrado en actividad y que, por ello, se le inscriba en el escalafón correspondiente al grado de Coronel de la PNP y sea declarado apto para postular al grado inmediato superior, se reconozca al recurrente la antigüedad en el grado en el proceso de ascenso 2017-Promoción 2017 y que se le permita participar en dicho proceso.

### **Caso 21**

Mediante resolución 1, de fecha 19 de noviembre de 2014, el 11 Juzgado Laboral Transitorio de Lima, concedió una medida cautelar innovativa al demandante y ordenó que la parte demandante le reconozca la antigüedad en el grado de Capitán PNP, desde el 1 de enero de 1999; le reconozca la antigüedad en el grado de Mayor PNP, desde el 1 de enero de 2004 y le reconozca la antigüedad en el grado de Comandante PNP, desde el 1 de enero de 2009, calificaciones anuales de 2009 al 2014 con un puntaje 100 en el factor



rendimiento profesional, su inscripción en el cuadro de mérito de ascenso en el año correspondiente, entre otros.

### **Caso 23**

Mediante resolución 1, de fecha 20 de febrero de 2017, el Juzgado Civil Permanente de Chachapoyas declaró procedente en parte la medida cautelar innovativa presentada por el demandante y dispuso la reincorporación provisional e inmediata del demandante a la situación de actividad como General de la PNP, en el cargo de Jefe de la Región Policial de Amazonas hasta que culmine el proceso principal.

### **Caso 26**

Mediante resolución 2, de fecha 19 de marzo de 2018, el Tercer Juzgado Constitucional dispuso ampliar la ejecución anticipada de sentencia y ordenó que los emplazados declaren al demandante apto para postular en el proceso de ascenso al grado inmediato superior 2018-Promoción 2019 y se le mantenga hasta que el proceso principal cause ejecutoria. Asimismo, determinó que se incluya, en la base de datos de legajo personal del actor, el período de inactividad como tiempo de servicios reales y efectivos y que se le considere en situación de actividad en cuadros, durante tal período, con designación de Unidad Policial. Además, el órgano jurisdiccional dispuso que se le reconozcan los máximos factores y se le reponga en el lugar de origen en el que se conculcaron sus derechos constitucionales.

158. Como resultado de la evaluación de los casos ofrecidos por la parte demandante, este Tribunal advierte que, en varios fallos judiciales, correspondientes a distintas etapas del proceso, los jueces ampararon pedidos, realizados por los demandantes, que evidenciaron una actuación institucional de parte del Poder Judicial que contravenía las atribuciones del Poder Ejecutivo, según lo explicado *supra*.
159. A guisa de ejemplo, en el caso 13, en el marco de un proceso de amparo y en etapa de ejecución de la sentencia de fecha 8 de enero de 2015, que fue consentida por la parte demandada, a través de la resolución 29 de enero de 2016, se dispuso la reincorporación del demandante:

“con el otorgamiento, registro y puntaje de notas máximas anuales para el cómputo de años de servicios y otorgamiento de las calificaciones de puntajes máximos en los factores de rendimiento profesional: puntaje de cien en el año 2014 y 2015, factor de formación académica: Puntaje del curso de perfeccionamiento profesional Curso de Oficiales de Estado



Mayor – COEM 2015, Curso de Especialización 2014, que debió haberse realizado si no hubiera vulnerado sus derechos entre los años 2014 y 2015, Factor moral y disciplina el máximo de cien puntos en los años 2014 y 2015 y factor de antigüedad en el grado, debiéndose inscribir al recurrente en el escalafón correspondiente del grado de Mayor de la PNP; y, ser declarado Apto para postular al grado inmediato superior, reconocer al recurrente la antigüedad en el grado en los procesos de Ascenso de Oficiales PNP año 2014 – Promoción 2015 y ascenso de Oficiales 2015 – Promoción 2016, así como se le permita participar en el Proceso de Ascenso para Oficiales 2016 – Promoción 2017, por cada año en que se encontró en situación de retiro (...)¹.

160. En el caso 15, a través de la Resolución 17 de fecha 21 de junio de 2017, en el marco de un proceso contencioso-administrativo, el órgano jurisdiccional, vía “aclaración de sentencia”, y en etapa de ejecución de la misma, dispuso que debía entenderse que lo solicitado y amparado por el actor incluía, entre otros aspectos, la restitución a empleos y cargos efectivos dentro de los cuadros de organización de la PNP, ser declarado apto en el proceso de ascenso al grado inmediato superior y cursos de perfeccionamiento policial y que se le otorgue el puntaje que había obtenido en los exámenes anteriores para la obtención del grado de ascenso inmediato superior.
161. Asimismo, en el caso 25, mediante la Resolución 2, de fecha 21 de junio de 2018, emitida en el marco de un proceso de amparo, se dispuso “ampliar la ejecución anticipada de la sentencia” para ordenar, además de lo dispuesto en la resolución 1 de fecha 19 de marzo de 2018 que admitió dicho pedido de ejecución anticipada, que la demandada permita al demandante “postular sin ningún tipo de restricciones al proceso de Ascenso 2018 - Promoción 2019”.
162. En vista de todo lo previamente expuesto, este Tribunal estima pertinente reiterar, de acuerdo a lo establecido *supra*, que el pedido de reincorporación a la situación de actividad en la PNP, luego de haber sido pasado a retiro por la causal de renovación de cuadros, debe realizarse a través del proceso contencioso-administrativo, en principio. Solamente procederá el amparo cuando por las especiales circunstancias del caso el proceso contencioso administrativo no constituya una vía igualmente satisfactoria al amparo, sin perjuicio de la observancia de los demás presupuestos establecidos en el artículo 5 del Código Procesal Constitucional.
163. Cuando la causa antes mencionada amerite un pronunciamiento sobre el fondo, únicamente podrá estimarse la demanda sobre la base de la aplicación de las reglas establecidas en la Sentencia 0090-2004-AA/TC.
164. Además, en caso se estime una demanda con la pretensión principal de reincorporación a la situación de actividad en la PNP, a causa del pase a retiro

---

¹ Información consignada en el fundamento quinto de la Resolución 28, de fecha 24 de enero de 2017, emitida luego de interpuesta por el demandante la solicitud de represión de actos lesivos homogéneos.



por renovación de cuadros producido de manera arbitraria e ilegítima, de acuerdo a lo indicado previamente, los jueces de las causas solo podrán reconocer, en principio, los derechos y beneficios inherentes al grado que tenía el justiciable al momento de la configuración del vicio así como el tiempo de retiro como servicios reales y efectivos con fines pensionarios en caso el juez verifique que el demandante pasado a retiro por la causal de renovación de cuadros no tuvo la posibilidad real de continuar con los aportes previsionales correspondientes, lo que es conforme, además, con el artículo 102 del Reglamento del Decreto Legislativo 1149.

165. De esta manera, en el supuesto mencionado *supra*, es decir, cuando se estime una demanda de reincorporación a la situación de actividad en la PNP en aplicación de las reglas de la Sentencia 0090-2004-AA/TC, las pretensiones accesorias por las que se solicite el reconocimiento del tiempo transcurrido en retiro como tiempo de servicios reales y efectivos para la promoción al grado inmediato superior, la reposición en el cargo ocupado antes del pase a retiro, el reconocimiento de estudios realizados durante el período de retiro que no sean razonablemente compatibles, en principio, con lo exigido en el Decreto Legislativo 1149, su reglamento y demás normas complementarias en esta materia, el otorgamiento de puntajes, la declaración de aptitud en procesos de ascensos, entre otras de similar naturaleza, deberán ser declarados improcedentes, tanto en la vía ordinaria como en la vía constitucional, especialmente en el proceso de amparo, por cuanto solo el Poder Ejecutivo puede ejercer tales atribuciones legítimamente.
166. Asimismo, todo pedido de ascensos en la vía judicial, incluso como pretensión accesorio al pedido de reincorporación a la situación de actividad que pudiera estimarse, debe ser declarado también improcedente puesto que los ascensos de la PNP solamente pueden otorgarse de conformidad con el artículo 172 *in fine* de la Constitución y las demás normas del bloque de constitucionalidad.
167. Por último, tampoco resulta compatible con el adecuado ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo, dispuestas por la Constitución, sobre la organización de cuadros y ascensos de la PNP, que los jueces del Poder Judicial amparen, en ejecución de sentencia, pedidos de los demandantes sobre derechos, beneficios y otros de similar naturaleza, que exceden lo establecido en la propia sentencia a ejecutar.
168. Sobre el particular, este Tribunal estima pertinente enfatizar que la propia Corte Suprema de la República emitió la Resolución Administrativa N° 114-2013-P/PJ, de fecha 27 de marzo de 2013 donde se dispuso lo siguiente:

Exhortar a los jueces de la República para que, en el pleno ejercicio de su independencia jurisdiccional y solo sujetos a la Constitución, en caso de



apreciar la vulneración de algún elemento del derecho fundamental a un debido proceso en todo procedimiento disciplinario y/o de ascenso policial, decidan la controversia con estricto respecto del catálogo de atribuciones y funciones asignadas constitucionalmente y, en consecuencia, no ingresen en competencias que resultan regulares y exclusivas de las autoridades administrativas pertinentes.

169. Por todo lo antes expuesto, corresponde estimar la presente demanda competencial.

#### **§9. EFECTOS DE LA SENTENCIA**

170. Luego de haber identificado un conjunto de vicios revisables en un proceso competencial que se derivan de los casos previamente citados y teniendo en consideración pronunciamientos anteriores sobre el menoscabo de atribuciones constitucionales por parte del Poder Judicial (STC 0005-2016-CC/TC), este Tribunal, a fin de garantizar la supremacía constitucional y en cumplimiento de sus funciones de ordenación y pacificación, en atención a la magnitud del menoscabo de atribuciones en el que ha incurrido el Poder Judicial en detrimento del Poder Ejecutivo en el presente caso, estima necesario disponer que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, determine en qué casos corresponde, de conformidad con el artículo 213 incisos 3 y 4 del T.U.O. de la Ley 27444, "Ley del Procedimiento Administrativo General" (LPAG) y modificatorias, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS:

i. Iniciar la declaratoria de la nulidad de oficio de los actos administrativos que hubiese expedido el Poder Ejecutivo como consecuencia de un mandato judicial en procesos en los que el Poder Judicial menoscabó sus atribuciones, o en su defecto;

ii. Demandar la nulidad de tales actos administrativos ante el Poder Judicial a través de una demanda contencioso-administrativa; y que se proceda en consecuencia, siempre que se trate de actos administrativos expedidos como consecuencia de las resoluciones judiciales en las que se haya incurrido en los vicios competenciales detallados en la presente sentencia.

iii. Para el caso de que no se pueda recurrir a la solución legal prevista en el artículo 213 del T.U.O. de la LPAG ya citado por vencimiento del término, este Tribunal considera necesario habilitar el plazo de 3 meses para que el Ministerio del Interior pueda interponer las demandas contencioso administrativas que correspondan contra los actos administrativos que hubiera debido expedir como consecuencia de las



resoluciones judiciales en las que se haya incurrido en los vicios competenciales advertidos en la presente sentencia.

171. De esta forma se configurarían tres escenarios para el cuestionamiento de los actos administrativos expedidos por el Poder Ejecutivo como resultado de resoluciones judiciales en las que el Poder Judicial menoscabó sus atribuciones. Por lo expuesto, la nulidad:
  - a. Puede ser dispuesta de oficio en el plazo de 2 años contados a partir de la fecha en que dichos actos administrativos hayan quedado consentidos (artículo 213.3 del T.U.O. vigente de la LPAG);
  - b. Puede ser demandada judicialmente a través del proceso contencioso administrativo cuando haya prescrito el plazo previsto en el punto anterior siempre que la demanda se interponga dentro de los tres (3) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa (artículo 213.4 del T.U.O. vigente de la LPAG); y
  - c. Puede ser demandada extraordinariamente a través del proceso contencioso administrativo cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los literales a) y b), siempre que la demanda se interponga dentro de los tres (3) meses contados desde el día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial El Peruano, de conformidad con los artículos 81 (primer párrafo) y 112 (segundo párrafo) del Código Procesal Constitucional.
172. De otra parte, este Colegiado estima oportuno indicar que lo resuelto en el presente caso no afecta el normal desenvolvimiento de los procesos judiciales que se encuentren en trámite en materia del cuestionamiento del pase a retiro por renovación de cuadros del personal de la PNP, del reconocimiento de derechos, beneficios, entre otros de similar naturaleza y sobre el otorgamiento de ascensos, los mismos que deberán ser resueltos de acuerdo al marco constitucional y legal vigente, estimando o desestimando las demandas en aplicación de lo establecido en la presente sentencia, respetando las atribuciones del Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo expresado *supra*, bajo responsabilidad.
173. Asimismo, este Tribunal considera necesario que se ponga en conocimiento de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial la presente sentencia para que proceda de conformidad con sus atribuciones. Además, en caso se logre determinar o comprobar una eventual falta de impugnación oportuna de las resoluciones judiciales adversas al Ministerio del Interior en las materias previamente aludidas, deberá ponerse en conocimiento de la Contraloría General



de la República la presente sentencia a fin de que se determinen las responsabilidades a que hubiere lugar en todos los casos.

174. Por último, y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal estima pertinente exhortar también al Poder Ejecutivo, a fin de que el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, respecto a la disposición de pase a retiro de los miembros de la PNP por la causal de la renovación de cuadros, se realice en todos los casos con sujeción a los mandatos constitucionales y de la interpretación vinculante que de ellos realice este Tribunal, según lo desarrollado *supra*.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo a causa del menoscabo de sus atribuciones por parte del Poder Judicial.
2. **DECLARAR** que el otorgamiento de ascensos es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo y que, bajo ninguna circunstancia, un juez ordinario o constitucional puede otorgarlos.
3. **DECLARAR** que, en lo sucesivo y en principio: i) el cuestionamiento de resoluciones que disponen el pase a retiro del personal policial de la PNP por la causal de la renovación de cuadros debe tramitarse a través del proceso contencioso-administrativo, según lo establecido en los fundamentos 111-117 *supra*; ii) la excepcional admisión a trámite del proceso de amparo se sujeta a lo desarrollado en los fundamentos 118, 119, 120 y 123 *supra*; y, iii) los jueces resolverán las pretensiones accesorias a la solicitud de reincorporación a la situación de actividad de conformidad con lo establecido en los fundamentos 127, y 129 *supra*.
4. **DISPONER** que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, determine en qué casos, de conformidad con los incisos 3 y 4 del artículo 213 del T.U.O. vigente de la Ley 27444, "Ley del Procedimiento Administrativo General" y modificatorias, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, corresponde: i) iniciar la declaratoria de la nulidad de oficio de los actos administrativos expedidos por el Poder Ejecutivo por mandato judicial en



procesos en los que el Poder Judicial menoscabó sus atribuciones, o en su defecto, ii) demandar la nulidad de tales actos administrativos ante el Poder Judicial a través de una demanda contencioso-administrativa; y que se proceda en consecuencia, siempre que se trate de actos administrativos expedidos como resultado de las resoluciones judiciales en las que se haya incurrido en los vicios competenciales detallados en la presente sentencia.

5. **HABILITAR** el plazo de tres (3) meses contados desde el día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*, de conformidad con los artículos 81 (primer párrafo) y 112 (segundo párrafo) del Código Procesal Constitucional, para que el Ministerio del Interior pueda interponer las demandas contencioso-administrativas que correspondan contra los actos administrativos que hubiera debido expedir como consecuencia de las resoluciones judiciales que hayan incurrido en los vicios competenciales advertidos *supra*, siempre que hubiesen vencido los plazos establecidos en el punto resolutivo anterior, sea para iniciar la declaratoria de la nulidad de oficio de tales actos administrativos o para demandar judicialmente su nulidad a través del proceso contencioso administrativo.
6. **DISPONER** que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, informe a este Tribunal sobre el listado total de los casos en los que el Poder Judicial hubiera menoscabado sus atribuciones y las medidas que adoptará en cada uno de ellos de acuerdo a lo dispuesto en los puntos resolutivos 4 y 5 *supra*.
7. **PONER EN CONOCIMIENTO** de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial la presente sentencia para que proceda de conformidad con sus atribuciones.
8. **PONER EN CONOCIMIENTO** de la Contraloría General de la República, la presente sentencia para que proceda de conformidad con sus atribuciones determinando las eventuales responsabilidades que pudieren corresponder a los funcionarios, servidores públicos, empleados de confianza y, en general, respecto de todos aquellos que resulten responsables por la eventual falta de impugnación oportuna, en caso se lograra determinar o comprobar debidamente, de las resoluciones judiciales adversas al Poder Ejecutivo en materia de reincorporación a la situación de actividad en la PNP de quienes han sido pasados a retiro por renovación de cuadros, de reconocimiento de derechos, beneficios y otros de similar naturaleza y sobre el otorgamiento de ascensos, según lo indicado en los fundamentos desarrollados *supra*.
9. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo a ejercer sus atribuciones, en lo que respecta al pase a retiro por renovación de cuadros del personal de la PNP, con pleno respeto, en todos los casos, de los mandatos constitucionales y de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú 65

interpretación vinculante que de ellos realice este Tribunal, según lo establecido *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**MIRANDA CANALES**

**RAMOS NÚÑEZ**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**



### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES**

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, considero necesario realizar algunas precisiones:

1. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, si durante la realización de algún procedimiento administrativo que incida directamente en la esfera jurídica de los miembros de la PNP, se vulneran o amenazan con vulnerar sus derechos fundamentales, cabe la protección jurisdiccional de los derechos a través, ya sea del amparo o del proceso contencioso administrativo.
2. Al respecto, la sentencia es prolija en detallar las situaciones en las que, conforme a la legislación y los criterios dados por este Tribunal Constitucional procede el amparo.
3. Ahora bien, la posibilidad de ejercer este control jurisdiccional de las decisiones de órganos administrativos, no permite a los órganos jurisdiccionales decidir por sí mismos los ascensos o el puntaje en los concursos que -para tal efecto se lleven a cabo al interior de Policía Nacional del Perú- debería tener determinado postulante, lo que, en definitiva, del modo como ha venido dándose, menoscaba las atribuciones del Poder Ejecutivo.

S.

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú 67

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ**

Si bien me encuentro de acuerdo con el sentido de la ponencia, emito el presente voto manifestando que me adhiero al fundamento de voto del Magistrado Miranda Canales, en atención a las consideraciones allí expuestas.

**S.**

**RAMOS NÚÑEZ**



### **VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados, sin embargo, considero necesario hacer las siguientes precisiones:

1. El caso que ha planteado el Gobierno busca desarrollar una vez más lo que ha sido establecido en alguna jurisprudencia de este Tribunal (pues no estuvo previsto en el articulado original del Código Procesal Constitucional), como un conflicto constitucional por menoscabo, mediante el cual lo que busca evitarse es que un organismo cause interferencia en la esfera de actuación de otro organismo o Poder del Estado mediante un ejercicio ilegítimo de sus competencias (STC00006-2006-CC/TC, f.j. 20).
2. Conocidas son mis discrepancias con la manera en que se planteó y se usó esta figura. Y es que, frente a la afirmación de que existan resoluciones judiciales en las cuales la judicatura ordinaria habría emitido resoluciones consagrando situaciones o resoluciones jurídicas más allá de sus potestades, se procedía a la declaración de nulidad de esas resoluciones judiciales, valiéndose para ello de un medio procesal de, por lo menos, discutible idoneidad. Y lo más grave, aquello se hacía sin participación (e incluso sin conocimiento) de aquellos a los cuales, con razón o sin ella, se les habrá reconocido ciertas pretensiones.
3. Y es que, si bien un escenario procesal constitucional puede ser polémico y hasta incómodo, lo que no debe jamás es devenir en consagratorio de situaciones de indefensión. En efecto, no es posible soslayar que es a través de los diferentes procesos constitucionales que se busca establecer una especial y específica canalización a la concretización de las diferentes disposiciones constitucionales. De este modo, se busca asegurar el mantenimiento y el fortalecimiento de la dinámica propia de un Estado Constitucional y esa es, precisamente, la tarea que nos corresponde como jueces y juezas constitucionales.
4. Sostener entonces que la consecuencia de una actuación en un escenario procesal constitucional (llámase conflicto competencial por menoscabo o cómo se le quiera denominar) implica la consagración de un escenario de indefensión, en el cual, sin posibilidad de defender nuestras pretensiones se le quita valor jurídico a lo ya acogido por la judicatura ordinaria, no es algo que se condice precisamente con el espíritu que motiva la labor de un juez o jueza constitucional.
5. Es por ello que coincido con la dinámica que ahora se le otorga al denominado conflicto competencia por menoscabo: si no puede descartárselo, que los efectos de su sentencia se circunscriban a detectar dónde se vulneraron las competencias de una entidad, y en consecuencia habilitar a que se recurra al medio procesal



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú 69

correspondiente para que allí se dilucide la materia controvertida. Así se evita la plasmación de un escenario de indefensión contrario, repito, a la dinámica de un Estado Constitucional.

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lima, 27 de julio de 2020



## **VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN DE TABOADA**

Con el mayor respeto por la posición de nuestros colegas magistrados, emitimos el presente voto singular por las siguientes razones:

El 11 de abril de 2018, el Poder Ejecutivo interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial. Sostiene que el origen del conflicto de competencia se encuentra en las actuaciones del Poder Judicial, quien a través de sus sentencias y resoluciones judiciales (fojas 5), se vienen atribuyendo competencias que corresponden ser ejercidas por el Poder Ejecutivo en materia de renovación de cuadros de la PNP, ascensos, reconocimientos de derechos y beneficios inherentes al grado.

Como puede advertirse, el Poder Ejecutivo pretende que este Tribunal Constitucional deje sin efecto resoluciones judiciales que datan de los años 2002, 2008, 2009, 2012, 2013, 2014 y 2017 (fojas 55 a 143), las cuales cuentan con autoridad de cosa juzgada o tienen sustento en ella.

Dichas resoluciones judiciales se encuentran protegidas por el artículo 139, inciso 2, de la Constitución que señala lo siguiente:

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.

Por tanto, ninguna autoridad es competente declarar su nulidad. Dado el tiempo transcurrido, ello no podría realizarse, ni siquiera, en un proceso de amparo o de nulidad de cosa juzgada fraudulenta. Por tanto, y con mayor razón todavía, no es posible declarar su nulidad en la vía del proceso competencial.

Puesto que la legitimación para obrar en el proceso competencial es tan restringida, hacerlo podría vulnerar el derecho de defensa de las personas favorecidas por las decisiones judiciales cuya nulidad se solicita. Pese a tener un interés legítimo y directo en el resultado de la controversia, dichas personas no podrían participar en el proceso en calidad de partes; salvo que se trate de gobiernos regionales o locales, poderes del Estado u otras entidades públicas reconocidas en la Constitución.

Además, debe recordarse que, de acuerdo al artículo 113 del Código Procesal Constitucional, una sentencia estimatoria emitida en un proceso competencial puede dejar sin efecto actos administrativos, pero no resoluciones judiciales:

[La sentencia recaída en el proceso competencial] Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y *anula las disposiciones,*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las Resoluciones Judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú 71

*resoluciones o actos viciados de incompetencia.* Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos [énfasis agregado].

Por lo expuesto, la presente demanda competencial debe ser declarada **IMPROCEDENTE**.

SS.

**FERRERO COSTA**  
**SARDÓN DE TABOADA**



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI  
OPINANDO PORQUE SE DECLARE INFUNDADA LA DEMANDA  
COMPETENCIAL PLANTEADA**

Con el debido respeto por la posición asumida por mis distinguidos colegas en la resolución la mayoría, discrepo sustancialmente de la misma. Desde mi punto de vista y como pasaré a señalarlo, la demanda competencial interpuesta debe declararse infundada de acuerdo por las consideraciones:

**SOBRE EL CARÁCTER SUPUESTAMENTE IRREVISABLE DE LAS  
DECISIONES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE  
OTORGAMIENTO DE ASCENSOS, RENOVACION DE CUADROS Y  
REINCORPORACIONES EN LA PNP**

1. En línea de principio considero indispensable en un tema como el presente reafirmar una postura que de manera constante y reiterada he mantenido a lo largo de todas y cada una de las ponencias que he presentado, propuestas que he apoyado y de los votos que he emitido y que se sintetiza en una sola premisa de raciocinio: En el Estado Constitucional de Derecho no hay ni pueden existir zonas exentas de control constitucional.
2. Corolario de lo señalado, es el hecho de que más allá de la merituación que se le pueda dar a cada controversia de la que se conozca en el ámbito de la justicia constitucional, no es ni puede ser aceptable afirmar la incapacidad de revisar lo que eventualmente pueda ser reprochado de contrario a la Constitución. Todo es absolutamente revisable cuando de por medio está comprometida la supremacía de la norma fundamental o el desconocimiento de los derechos fundamentales que esta reconoce.
3. En el contexto descrito estimo que la primera reflexión que debemos hacernos, es pues la de preguntarnos si a estas alturas del tiempo y en una época en la que no admite dudas el carácter vinculante de la norma constitucional y el respeto irrestricto de sus contenidos, se puede alentar posturas que pretendan negarle al juzgador constitucional su capacidad de análisis sobre los temas que se le plantean.
4. No se trata, naturalmente, de discutir aquí acerca de los alcances amplios o restringidos que pueda tener la intervención del juzgador constitucional cuando conoce de los temas por los que se reclama (aspecto que naturalmente podría ser razonablemente evaluado), sino de aceptar como si fuese algo totalmente natural que hay espacios donde aquel supuestamente no puede penetrar.



5. La discusión que plantea la demanda examinada y la postura por la que se decantan la mayoría de mis colegas es una donde pareciera que el control constitucional pudiese quedar totalmente sacrificado en aras de reconocer ámbitos de una pretendida invulnerabilidad. Es allí donde reside nuestra principal discrepancia y es allí donde por lo mismo no puedo atreverme a acompañarlos sin que renuncie a mis más elementales convicciones.
6. En este contexto de reflexión no puedo suscribir de ninguna forma que se sostenga, a partir de una lectura aislada de la Constitución, que como esta última y ciertas normas infraconstitucionales establecen como exclusiva una determinada potestad o atribución, eso signifique incapacidad de revisión en el plano específicamente constitucional.
7. Como nuestro propio Colegiado lo ha sostenido en innumerables ocasiones (Cfr. Por todas las ejecutorias recaídas en los expedientes N° 2409-2002-AA/TC, N° 2366-2003-AA/TC entre muchas otras posteriores) el hecho de que sé que reconozcan facultades exclusivas y/o excluyentes para un determinado órgano constitucional o poder público no significa que el control constitucional quede mermado o peor aún, eliminado. En efecto, tales facultades, por más trascendentales y respetables que resulten, solo serán consideradas legítimas en tanto se ejerzan de modo compatible con la Constitución y los derechos que aquella reconoce.
8. Bajo la lógica descrita la asunción de posturas que promueven que el ejercicio de competencias por parte de un poder público es virtualmente irrevisable so pretexto de una supuesta exclusividad, traduce pues en el fondo un mensaje virtualmente inconstitucional y alejado por completo de lo que representa una lectura integral o elementalmente sensata del texto constitucional, cuando este, como es bien sabido, demanda tomar en cuenta la totalidad de sus sectores o contenidos, entre los que por supuesto se encuentra el atinente al control constitucional, tan necesario como vital para la subsistencia de un Estado constitucional.
9. Por otra parte, es aún más reprochable que tal orden de consideraciones se auspicie en base al ejercicio de facultades pretendidamente discrecionales, cuando la discrecionalidad o proceder sustentado en el libre albedrío es precisamente el riesgo más grande frente a lo que representan los derechos y su discurso que reclaman para sí una elemental dosis de objetividad o sentido común. Definitivamente, la discrecionalidad no puede pues existir como un modelo absoluto sino siempre relativo y mucho menos puede servir de argumento para impulsar teorías tendientes a limitar los controles, como si estos fueran la amenaza y las arbitrariedades fueran el buen proceder.



10. El ejercicio de un poder discrecional hoy en día se encuentra en franco retroceso y allí donde se admite como excepción, sujeto a estándares de inevitable control judicial (Eduardo García de Enterría. La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo. Poderes discrecionales, Poderes de Gobierno, Poderes Normativos; Cuadernos Civitas; 3 Edición; Madrid 1983; Págs. 24 y ss.) a contrario de lo que de manera inexplicable y en el fondo postula la posición de mayoría.
11. Bajo la lógica descrita asumo que el reconocimiento de facultades que la Constitución le otorga a un poder público, ciertamente debe quedar plenamente garantizado. Pero de tal lectura no se sigue que la misma resulte irrevisable si se detecta vulneración de la Constitución o de sus derechos, lo que significa que el control constitucional en ningún momento o bajo ninguna circunstancia queda relegado. En esto pues me aparto sustancialmente de la posición en mayoría.

### **SOBRE LA REVISIÓN DE LO RESUELTO EN EL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y EN PARTICULAR, EL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL A TRAVÉS DE PROCESO COMPETENCIAL**

12. Lo que en el fondo plantea la presente controversia, trae a colación un debate que no es la primera vez que se produce en el seno de este Colegiado y que consiste en saber si a través de un proceso competencial se puede o no cuestionar resoluciones judiciales.
13. A este respecto, debe dejarse plenamente establecido que aunque nadie puede poner en tela de juicio que efectivamente puede emplazarse al Poder Judicial a través de un proceso competencial, no todo emplazamiento de estas características implicará el cuestionamiento de resoluciones judiciales emitidas presuntamente invadiendo competencias, o su resultado necesariamente debe ser la anulación de dichos mandatos judiciales, pues este poder del Estado también puede incurrir en dicho agravio a través del ejercicio de sus competencias administrativas. Sin embargo, es claro que, en procesos de esta envergadura, so pretexto de garantizar unas competencias que se reclaman como propias para un poder público (como en este caso, lo es el Poder Ejecutivo), no puede desconocerse las competencias de otro de ellos (como en este caso, lo es el Poder Judicial).
14. Dicho de modo distinto, no es que unas resoluciones que pueda emitir el órgano encargado de administrar Justicia no puedan ser cuestionadas, pero si so pretexto de que algo no agrada, se van adoptar caminos que no son precisamente los regulados por el sistema jurídico, lo que se terminaría provocando en el fondo, es la



desnaturalización de un modelo que lo que busca es garantizar el adecuado reparto de funciones antes que la invasión soterrada o francamente encubierta de competencias.

15. En efecto, bien es sabido que en nuestro sistema jurídico, cuando una resolución judicial se considera cuestionable o inconstitucional, existen varios caminos a seguir: El del amparo contra resoluciones judiciales firmes (cuando la resolución firme deriva de un proceso judicial ordinario); el del amparo o habeas corpus contra amparo, habeas data, acción de cumplimiento o habeas corpus, según corresponda (cuando la resolución firme deriva de un proceso constitucional); o el de la nulidad de cosa juzgada fraudulenta (cuando la resolución judicial es producto de fraude); debiendo enfatizarse que en ellos, es el análisis de cada caso en concreto lo que caracteriza la propuesta impugnatoria y, por sobre todo, la posibilidad de que cada supuesto sea examinado en sus particularidades y adecuada contextualización.
16. Ahora bien, es necesario recalcar que en el Estado Constitucional no existe área exenta de control. En el caso del proceso competencial, considero que en el control constitucional que pueda efectuarse, se podrá identificar casos en los que, algunas resoluciones judiciales hayan invadido competencias de otros poderes estatales, pero no por ello, el Tribunal Constitucional deberá optar por la nulidad directa de dichos actos procesales viciados de incompetencia, pues es necesario también, ponderar los derechos fundamentales que se encuentran detrás de dichos mandatos y su tutela.
17. En efecto, es necesario tener en cuenta el alcance de la cosa juzgada y sus 2 vertientes, esto de cara con el control constitucional que se efectúa en este proceso:
  - a) La primera vertiente se encuentra vinculada con la cosa juzgada y su diferencia con la cosa juzgada constitucional.
  - b) La segunda vinculada con la imposibilidad de anular las resoluciones judiciales.
18. En tal sentido, soy de la opinión de que en la revisión de resoluciones judiciales en los procesos competenciales, la solución más cercana tanto al restablecimiento de las competencias constitucionalmente asignadas, como al respeto de la cosa juzgada, pasa por identificar los vicios de incompetencia que puedan afectar la resolución judicial y su eficacia de cara con la resolución de cada proceso competencial en concreto, pues no se trata de extinguir la cosa juzgada en un proceso ajeno al que le dio origen, sino de encontrar un justo medio en el que se trate de afectar lo menos posible los derechos de terceros aun cuando haya existido excesos en el ejercicio de las competencias.



19. Por tal motivo, en el presente caso aun cuando los actos acusados de incompetencia sean resoluciones judiciales, considero que al estar frente no solo al ejercicio de competencias constitucionales, sino frente al ejercicio de potestades discrecionales, lo que corresponde es habilitar al Poder Ejecutivo para que en un plazo no mayor a 6 meses, contados desde el día siguiente de la notificación respectiva, presente las correspondientes demandas de amparo solicitando la revisión de las resoluciones judiciales cuestionadas en este proceso. Ello con la finalidad de que sea el juez constitucional quien en un proceso en el que se encuentren citadas todas las partes involucradas, verifique si dichas resoluciones judiciales han incurrido en excesos en el ejercicio de las competencias o no.
20. Adicionalmente a ello, considero que, de identificarse casos en los que la afectación de las competencias constitucionales resulte flagrante, la opción constitucional idónea no es la nulidad de dichas resoluciones, sino declarar la ineficacia de los mandatos judiciales contenidos en ellas y su consecuente inejecución por imposibilidad jurídica; situación que habilitará el cese de los efectos de las mismas, restableciendo las competencias inconstitucionalmente afectadas.

### **LOS ACTOS REVISABLES POR AMPARO Y LOS ACTOS REVISABLES POR PROCESO JUDICIAL ORDINARIO**

21. En tanto y en cuanto no compartimos la tesis de que mediante el proceso competencial se cuestione indirectamente lo que pueda decidir el juez constitucional, cabe que sin embargo nos preguntemos, si el sistema impugnatorio cuando de arbitrariedades generadas por el Poder Ejecutivo se trata, supone que toda eventual decisión en materia de otorgamiento de ascensos, renovación de cuadros y reincorporaciones en la Policía Nacional del Perú, debe ser visto en todos los casos en la vía constitucional.
22. Si somos consecuentes con lo que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado por años en materia de roles tutelares del amparo y con lo que mucho más recientemente, ha quedado determinado como posible de ser derivado a un eventual proceso judicial ordinario a título de vía procedimental igualmente satisfactoria (STC N° 2383-2013-PA/TC), debemos enfatizar lo siguiente:
  - a) Desde nuestra perspectiva, y en abierta discrepancia con lo que pueda suponer un modelo que auspicia que so pretexto de unas atribuciones exclusivas y excluyentes del Poder Ejecutivo, estas no pueden ser controladas, consideramos que ello no es cierto y, por el contrario, sí cabe el control constitucional allí



donde la vulneración a uno o varios derechos fundamentales se hace manifiesta y se requiere tutela reparadora y urgente.

- b) Sólo en los casos en los que la controversia planteada requiere actuación probatoria amplia y la estructura procesal del amparo no permite o facilita la misma, una causa podrá ser derivada a la vía contencioso administrativa, escenario dentro del cual, el juez ordinario evaluará con igual intensidad el carácter lesivo de la conducta inconstitucional reclamada.
- c) En cualquier escenario procesal y se trate de otorgamiento de ascensos, renovación de cuadros y reincorporaciones a nivel de la Policía Nacional del Perú, de ninguna forma será de recibo el argumento de unas facultades supuestamente discrecionales por parte del Poder Ejecutivo como condicionante limitativo en las facultades de control constitucional.

**S.**

**BLUME FORTINI**