



EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de abril de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Víctor Manuel Bensus Schwan contra la resolución de fojas 163, de fecha 28 de febrero de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional de Lima de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de noviembre de 2020 [cfr. fojas 53], don Víctor Manuel Bensus Schwan interpone demanda de amparo contra el comandante general de la Policía Nacional del Perú, el director ejecutivo de recursos humanos de la Policía Nacional del Perú y el procurador público del Ministerio del Interior encargado de los Asuntos Jurisdiccionales de la Policía Nacional del Perú [PNP]. Plantea, como pretensión principal, que se declare inaplicable y sin efecto jurídico para el recurrente la causal de inaptitud n.º 5, dispuesta en la Directiva n.º 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada mediante Resolución de la Comandancia General de la PNP n.º 309-2020-CG PNP/EMG, del 14 de setiembre de 2020, que señala lo siguiente: “no contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, los postulantes que hayan retorna a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar”. Asimismo, solicita que se declaren nulas y sin efectos jurídicos para él la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP, mediante las cuales se lo declaró inapto para participar en el proceso de ascenso de oficiales en el grado de comandante PNP al grado de coronel PNP 2020-promoción 2021. Como pretensión accesoria solicita el pago de costas y costos del proceso judicial.

El recurrente alega que, con fecha 10 de setiembre de 2018, mediante Resolución 14, el 25 Juzgado Especializado de Trabajo Permanente de Lima emitió sentencia, a través de la cual declaró fundada la demanda sobre nulidad de resolución administrativa que interpuso contra el Ministerio del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

Interior, por lo que ordenó que la entidad demandada lo reincorpore a la situación de actividad. Mediante Resolución 1, de fecha 30 de noviembre de 2018, se admitió la solicitud de medida cautelar de reincorporación presentada, se ordenó a la demandada PNP emitir una resolución administrativa disponiendo la reincorporación del actor al grado que ostentaba antes de su retiro por renovación de cuadros. Refiere que mediante la Resolución Ministerial 453-2019-IN, de fecha 25 de marzo de 2019, se resolvió reincorporarlo a la situación policial de actividad en el grado de comandante de la PNP. Indica que, a la fecha, el proceso principal se encuentra pendiente de resolución en la Corte Suprema.

Alega que ha presentado un reclamo en contra de la Relación Alfabética de Oficiales PNP Postulantes al Proceso de Ascenso por Concurso del año 2020-Promoción 2021, al haberlo considerado inapto, por estimar que está inmerso en la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada mediante la Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMG, del 14 de setiembre de 2020. Indica que con Resolución Directoral 010252-2020-DIRREHUM-PNP se declaró desestimado su recurso de reconsideración contra la relación alfabética de oficiales de fecha 17 de octubre de 2020, y que mediante la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP se desestimó el recurso de apelación que interpuso contra la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP.

Aduce que se ha vulnerado su derecho de participar en el proceso de ascenso por concurso de oficiales de armas y de servicios de la PNP del año 2020-promoción 2021, dado que ha sido excluido del concurso de ascenso por no contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, ya que retornó a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar. También indica que la demandada no ha fundamentado sus decisiones.

Mediante Resolución 1 [cfr. fojas 63], de fecha 25 de enero de 2021, el Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima admitió a trámite la demanda.

Con fecha 20 de abril de 2021 [cfr. fojas 72], la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior se apersona al proceso, deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señala que la demanda es improcedente porque el proceso contencioso administrativo es la vía idónea para resolver la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

controversia. Asimismo, alega que la demanda es infundada porque ninguna autoridad judicial puede otorgar ascenso automático a un personal PNP, y que, conforme lo establece el artículo 50 del Decreto Legislativo 1149, uno de los requisitos para participar en el proceso de ascenso es que “los postulantes que hayan retornado a la situación de actividad por mandato judicial – medida cautelar, deberán contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada”.

Mediante Resolución 4, de fecha 11 de mayo de 2021 [cfr. fojas 102], el Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima declaró infundadas las excepciones presentadas.

Mediante Resolución 5 [cfr. fojas 106], de fecha 31 de mayo de 2021, el Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima declaró infundada la demanda, por considerar que no se ha vulnerado el derecho invocado, toda vez que se aprecia que no se ha determinado previamente que el actor tenga derecho a su reincorporación a la situación de actividad de la PNP, y mucho menos que tenga derecho a participar en el proceso de ascensos de la PNP, puesto que se encuentra en discusión la declaración de dicho derecho en el proceso tramitado en el Expediente 3847-2012-0-1801-JR-LA-17.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima [cfr. fojas 163], mediante Resolución 11, de fecha 28 de febrero de 2022, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, por estimar que el actor no cumple el requisito de contar con una sentencia judicial consentida o ejecutoriada, pues su reincorporación a la situación de actividad de la PNP se encuentra aún en trámite en el Expediente 3847-2012-0-1801-JR-LA-17.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del asunto litigioso

1. En la presente causa, el demandante solicita, como pretensión principal, que se declare inaplicable y sin efecto jurídico para él la causal de inaptitud n.º 5 dispuesta en la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada mediante Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMIG, del 14 de setiembre de 2020. Asimismo, solicita que se declaren nulas y sin efecto jurídico para él la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y la Resolución de la Comandancia General de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP, mediante las cuales se lo declaró inapto para participar en el proceso de ascenso de oficiales en el grado de comandante PNP al grado de coronel PNP 2020-promoción 2021.

2. Y, como pretensión accesoria, solicita el pago de costas y costos del proceso judicial.

2. Procedencia de la demanda

2.1. Acerca del carácter autoaplicativo de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B

3. En el caso de autos, el actor solicita la inaplicación para él de la causal de inaptitud n.º 5 dispuesta en la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada por la Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMG, del 14 de setiembre de 2020 [cfr. fojas 35]. Asimismo, solicita que se declare la nulidad de la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y de la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP, que lo declararon inapto para el proceso de ascenso de oficiales en el grado de comandante PNP al grado de coronel PNP 2020-promoción 2021, en aplicación de la causal de inaptitud n.º 5 dispuesta en la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B.
4. Por lo expuesto, corresponde analizar la constitucionalidad de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada por la Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMG.
5. Al respecto, este Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional dispone que:

Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma.

6. Este Tribunal Constitucional también recuerda que las normas autoaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

entrado en vigor, resulta inmediata e incondicionada [cfr. Sentencia dictada en el Expediente 04677-2004-PA/TC, fundamento 4].

7. Por todo ello, este Tribunal Constitucional considera que la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada por la Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMG —que coloca como causal 5 de inaptitud el “No contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada”— califica como una norma autoaplicativa, ya que dicha directiva incide en forma directa en la esfera subjetiva del demandante, que ha retorna a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar, dado que su sola emisión genera un impacto en la posibilidad del actor de postular a los procesos de ascensos.
8. Asimismo, se advierte que se ha aplicado al actor la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada por la Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMG, pues se emitieron la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP, que lo declararon inapto para el proceso de ascenso de oficiales en el grado de comandante PNP al grado de coronel PNP 2020-promoción 2021, en aplicación de la causal de inaptitud 5, dispuesta en dicha directiva.

§3. Análisis del caso concreto

9. Tal como se aprecia de autos, el demandante alega que se ha vulnerado su derecho de participar en el proceso de ascenso por concurso de oficiales de armas y de servicios de la PNP del año 2020-promoción 2021, dado que se le ha excluido del concurso de ascenso por no contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, ya que retornó a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar. Asimismo, indica que la demandada no ha fundamentado sus decisiones.
10. Por tanto, este Tribunal Constitucional analizará si la exclusión en el concurso de ascenso del actor vulnera sus derechos fundamentales a la promoción o ascenso en el empleo y a la debida motivación de las resoluciones.
11. Pues bien, el artículo 168 de la Constitución indica que “Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley". En ese sentido, al remitirnos al artículo 50 del Decreto Legislativo 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, de fecha 11 de diciembre de 2012, se observa lo siguiente:

Artículo 50.- Requisitos para el ascenso hasta los grados de Coronel y Suboficial Superior.

Son declarados aptos los Oficiales y Suboficiales de Armas y de Servicios, que reúnan los requisitos siguientes:
[...]

4) Los postulantes que hayan retornado a la situación de actividad por mandato judicial - medida cautelar, deberán contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada.

12. En atención a ello, la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada por la Resolución de la Comandancia General de la PNP 309-2020-CG PNP/EMG (cfr. f. 81), establece entre las causales de inaptitud la causal 5, que reza lo siguiente:

ANEXO III

CAUSALES DE INAPTITUD Y PROCEDIMIENTO PARA PRESENTAR SOLICITUD DE RECLAMO POR INAPTITUD

A. CAUSALES DE INAPTITUD

[...]

Causal 5: No contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada. Los postulantes que hayan retornado a la situación de actividad por mandato judicial – medida cautelar.

13. Por lo expuesto, este Tribunal Constitucional observa que la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B recoge el requisito establecido en el artículo 50 del Decreto Legislativo 1149, que indica que un requisito para el ascenso es contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada.
14. Siendo ello así, corresponde verificar si la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, que recoge lo establecido en el artículo 50 del Decreto Legislativo 1149, vulnera el derecho fundamental a la promoción o ascenso en el empleo del actor.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

15. Sobre el particular, se observa que dicho requisito tiene como finalidad garantizar el principio de seguridad jurídica, toda vez que asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria [Sentencia emitida en el Expediente 0001-2003-AI/TC, fundamento 3]. En tal sentido, el requisito de contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, para el ascenso en el cargo, promueve la certeza o expectativa razonable, a todos los individuos, de la continuidad del cargo que se asigne como consecuencia del proceso de ascenso, lo que coadyuva a garantizar el principio de seguridad jurídica.
16. Asimismo, cabe hacer notar que no se observa otra medida que logre el mismo nivel de garantía del principio de seguridad jurídica, pues el ascenso de sujetos que retornaron a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar, pero que no cuentan con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, generaría incertidumbre en la continuidad del cargo, en la medida en que, en el caso de que la instancia definitiva declare la nulidad del retorno a la situación de actividad, el cargo al que fue ascendido tendría que dejarse.
17. De otro lado, se advierte que, si bien el requisito de contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, para el ascenso en el cargo, interviene en el derecho a la promoción o ascenso en el empleo del actor, esta restricción es de grado leve o medio. Y es que, resulta evidente que, toda vez que el demandante ha retorna a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar y no cuenta con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, se ve impedido de ascender en el cargo. Sin embargo, dicho impedimento es solo temporal, pues, una vez que cuente con sentencia judicial consentida o ejecutoriada que ratifique su retorno a la situación de actividad, podría participar, sin restricciones, en los procesos de ascenso al cargo.
18. En cambio, el grado de optimización del principio de seguridad jurídica es elevado, ya que el ascenso de sujetos que retornaron a la situación de actividad por mandato judicial-medida cautelar y que cuentan con sentencia judicial consentida o ejecutoriada genera un alto grado de certeza y una alta expectativa razonable de que dichos sujetos continuarán en el cargo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

19. De lo expuesto anteriormente, este Tribunal Constitucional observa que la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, que a su vez recoge el requisito establecido en el artículo 50 del Decreto Legislativo 1149, esto es, que se debe contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada para el ascenso, es constitucional, porque el grado de optimización del principio de seguridad jurídica es elevado, en tanto que el grado de intervención en el derecho a la promoción o ascenso en el empleo del actor es de grado leve o medio.
20. Por tanto, en el presente caso, no corresponde estimar la pretensión de inaplicar al actor la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, que establece que una causal de inaptitud para el proceso de ascenso es no contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada.
21. Ahora bien, en cuanto a la solicitud de nulidad de la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP, a través de las cuales se declaró inapto al recurrente para participar en el proceso de ascenso de oficiales en el grado de comandante PNP al grado de coronel PNP 2020-promoción 2021, corresponde evaluar si fueron emitidas en cumplimiento de las garantías.
22. Y es que, en el fundamento 34 de la sentencia dictada en el Expediente 00090-2004-AA/TC, este Tribunal Constitucional reitera que “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión”. De modo que motivar una decisión no significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión tomada. Estas, a su vez, deben ser acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
23. De ahí que en el presente caso corresponda efectuar el análisis de la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP [cfr. fojas 88] y la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP [cfr. fojas 97], a la luz de los parámetros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC
LIMA
VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

establecidos en la referida sentencia, en concordancia con lo expuesto *supra*.

24. Así, la cuestionada Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP (cfr. f. 93) señala lo siguiente:

[...]

Artículo 14º.- Declarar **DESESTIMADAS** y dejando subsistente la **causal 5** “No contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, los postulantes que hayan retomado a la situación de actividad por mandato judicial – medida cautelar”; de conformidad con los fundamentos expuestos en las citadas actas de la parte considerativa de la presente resolución y de acuerdo al siguiente detalle:

[...]

4 CMDTE. PNP BENSUS SCHWAN, VÍCTOR
MANUEL

[...]

25. En la misma línea, en la cuestionada Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP (cfr. fojas 103) se expone lo siguiente:

[...]

Que, la Directiva N° 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, aprobada por Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional N° 309-2020-CG PNP/EMG del 14 de setiembre de 2020; especificando en el capítulo VI DISPOSICIONES GENERALES, sub numeral 6.1.6 la organización y funciones da la Junta Revisora para Oficiales de Armas y de Servicios de la Policía Nacional del Perú, siendo una de sus funciones evaluar y resolver en instancia final y definitiva del presente proceso de ascensos, los reclamos, pedidos y cualquier tipo de recurso presentados por los postulantes, contra las resoluciones motivadas por los resultados de evaluación de las diferentes comisiones y juntas institucionales;

[...]

Artículo 21º.- Declarar **DESESTIMADOS** los recursos de apelación por inaptitud, confirmado lo resuelto en el artículo 8º de la Resolución Directoral N° 010251-2020-DIRREHUM-PNP, del 24 de octubre de 2020, dejando subsistente la **causal 5** “No contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, los postulantes que hayan retomado a la situación de actividad por mandato judicial – medida cautelar”, de conformidad con los fundamentos expuestos en las citadas actas de la parte considerativa de la presente resolución y de acuerdo al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

siguiente detalle:

[...]

3 COMANDANTE PNP BENSUS SCHWAN,
VÍCTOR MANUEL

[...]

26. De lo expresado se aprecia que la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP cuestionadas justifican la desestimación de la postulación del actor por encontrarse incurso en la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, que establece lo siguiente: “No contar con sentencia judicial consentida o ejecutoriada. Los postulantes que hayan retornado a la situación de actividad por mandato judicial – medida cautelar”.
27. Dado que la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B es constitucional, conforme a lo expuesto *supra*, se advierte que las resoluciones impugnadas contienen una motivación suficiente que sustenta la desestimación de la postulación del actor, quien no cuenta con sentencia judicial consentida o ejecutoriada. Ello es así debido a que la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B es una medida razonable y proporcional, al promover en un nivel alto el principio de seguridad jurídica.
28. Por tanto, este Alto Colegiado juzga que, en la medida en que la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP no han vulnerado el derecho a la motivación suficiente de las resoluciones administrativas del actor, se debe desestimar el extremo de la demanda que solicita la nulidad de las citadas resoluciones.
29. Asimismo, el Tribunal Constitucional considera que corresponde desestimar la demanda, en lo referido a la inaplicación de la causal 5 de la Directiva 012-2020-CG PNP/DIRREHUM-B, así como a la nulidad de la Resolución Directoral 010251-2020-DIRREHUM-PNP y de la Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 343-2020-CG-PNP, al no haberse acreditado la violación del derecho a la promoción o ascenso en el empleo, así como del derecho a la motivación de las resoluciones en sede administrativa como componente del derecho al debido proceso del demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01599-2022-PA/TC

LIMA

VÍCTOR MANUEL BENSUS SCHWAN

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de autos, al no haberse acreditado la vulneración de los derechos invocados.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO