



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de setiembre de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Urviola Hani, Presidente, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Alberto Chinchay Murga contra la resolución de fojas 165, su fecha 21 de agosto de 2013, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra el Poder Ejecutivo con el objeto de que se declaren inaplicables los artículos 6º, 7º, 18º y 19º del Decreto Legislativo N.º 1132, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1133 y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de Decreto Supremo N.º 246-2012-EF. Refiere que en su calidad de pensionista del Decreto Ley N.º 19846, por una parte, no le alcanzan las modificaciones establecidas en la nueva estructura de ingresos del personal militar y policial en actividad aprobada por el Decreto Legislativo N.º 1132 –debido a que no se aplica a su pensión el concepto de “remuneración consolidada”–, y, por la otra, le otorgan el irrisorio aumento estipulado en el anexo 4 del Decreto Supremo N.º 246-2012-EF; todo ello, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1133, por lo que se estaría vulnerando su derecho a ostentar una equivalencia en el grado, honores, remuneraciones y pensiones establecido por el artículo 174º de la Constitución, así como sus derechos a la igualdad ante la ley y de propiedad.

El Octavo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 13 de marzo de 2013, declara improcedente la demanda por considerar que en el caso concreto el demandante interpone la demanda contra una ley en abstracto, mas no contra actos concretos de aplicación.

La Quinta Sala Civil de Lima, con fecha 21 de agosto de 2013, confirma la apelada por considerar que las normas cuestionadas no son autoaplicativas, es decir, no tienen eficacia inmediata, pues para ello se requiere de normas reglamentarias posteriores que las implementen.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

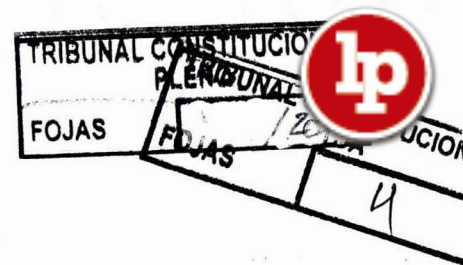
1. El objeto de la demanda es que se declaren inaplicables los artículos 6.º, 7.º, 18.º y 19.º del Decreto Legislativo N.º 1132, que regulan la denominada “remuneración consolidada” y las escalas del personal militar en actividad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; ii) la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1133, que regula específicos supuestos sobre la pensión actual en el régimen del Decreto Ley N.º 19846; y, iii) la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de Decreto Supremo N.º 246-2012-EF, que establece determinados incrementos para pensiones. Se alega la vulneración de los artículos 2.º inciso 2, 2.º inciso 16, y 174.º de la Constitución, en cuanto a la igualdad ante la ley, a la propiedad y a la equivalencia entre oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respectivamente.

Cuestión previa

2. La demanda de autos ha sido rechazada de plano aduciéndose que el proceso de amparo no es la vía idónea para impugnar en abstracto la constitucionalidad de las normas cuestionadas; sin embargo, de la revisión de autos y de las normas impugnadas, se evidencia que éstas tienen carácter autoaplicativo en la medida en que, a partir del 10 de diciembre de 2012, fecha de entrada en vigor de los Decretos Legislativos N.ºs 1132 y 1133, que instauran nuevos sistemas de ingresos y de pensiones para militares y policías, respectivamente, han surtido efectos en la esfera subjetiva de dichas personas, ya sea que se encuentren *en actividad* o que sean pensionistas, como es el caso del demandante.
3. Asimismo, en la demanda se ha sostenido que, al expedir los decretos legislativos cuestionados, el Poder Ejecutivo se ha excedido en la facultad de legislar que le confirió la Ley N.º 29915, publicada el 12 de setiembre de 2012. No obstante, de la revisión del contenido regulado por dichos decretos se aprecia que el Poder Ejecutivo se ha ceñido estrictamente a la facultad conferida (materia delegada en el artículo 2.º6: “reforma del régimen remunerativo y de pensiones del personal de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas”), dado que, precisamente, mediante el Decreto Legislativo N.º 1132 aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú y, mediante el Decreto Legislativo N.º 1133 reforma el régimen de pensiones estableciendo el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

del Decreto Ley 19846 y creando el régimen de pensiones del personal militar y policial, al que estará sujeto el personal que, a partir de su entrada en vigor inicie la carrera de oficiales o suboficiales.

4. Por tanto, atendiendo a los principios de celeridad y economía procesal, el Tribunal Constitucional considera que existen suficientes elementos para efectuar un análisis de fondo de la cuestión controvertida en atención a los argumentos esgrimidos en la demanda, más aún si la parte emplazada ha sido notificada del concesorio de medios impugnatorios, lo que implica que su derecho de defensa se encuentra garantizado.

Delimitación del asunto litigioso

5. En el presente caso, la controversia radica en determinar si, en general, un grupo de pensionistas del Decreto Ley N.º 19846, dentro de los que se encuentra el demandante, cuyo retiro se produjo antes del **10 de diciembre de 2012**, fecha de entrada en vigor de los Decretos Legislativos N.º 1132 y 1133 que establecen una nueva estructura de ingresos y de pensiones del personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, resulta discriminado en cuanto al *monto que perciben como pensión* respecto de aquel grupo de militares y policías que se encontraban en situación de *actividad* al 10 de diciembre de 2012, pero que han pasado o pasarán al retiro después de dicha fecha bajo el régimen del Decreto Ley N.º 19846, o incluso respecto de aquel grupo de militares o policías *en actividad* a los cuales, a partir del 10 de diciembre de 2012, les resulta aplicable el Decreto Legislativo N.º 1132, que establece el nuevo sistema de ingresos, así como el Decreto Legislativo N.º 1133, que instaura un nuevo sistema pensiones para los que recién inician la carrera.

Análisis de la controversia

Sobre la alegada discriminación a un grupo de pensionistas del Decreto Ley N.º 19846

6. El artículo 2.2 de la Constitución reconoce el principio-derecho de igualdad en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

7. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha precisado que la igualdad, consagrada constitucionalmente, ostenta la doble condición de principio y de derecho subjetivo constitucional [Exp. N.º 0045-2004-AI/TC, FJ 20]. Como principio, constituye el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. Como derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho *subjetivo*, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional; la igualdad oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un *derecho a no ser discriminado* por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que jurídicamente resulten relevantes.

8. Igualmente, se ha recordado [Exp. N.º 02437-2013-PA/TC, FJ 6] que este derecho no garantiza que todos los seres humanos sean tratados de la misma forma siempre y en todos los casos. Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puesto que “la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana” [Opinión Consultiva N.º 4/84]. La igualdad jurídica presupone, pues, dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es. De modo que se afecta a esta no solo *cuando frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual* [discriminación directa, indirecta o neutral, etc.], sino también *cuando frente a situaciones sustancialmente desiguales se brinda un trato igualitario* [discriminación por indiferenciación].

9. Por otro lado, el artículo 174º de la Constitución establece lo siguiente: “los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes. La ley establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial (...)”.

10. Con el objeto de verificar si en el caso de una determinada persona se ha vulnerado o no el principio-derecho de igualdad –así como el referido artículo 174º–, es indispensable verificar si existe término de comparación válido. A estos efectos, el Tribunal Constitucional ha sostenido [Exp. N.º 00019-2010-PI/TC FJ 13] que “la determinación de si existe o no una intervención al mandato de no discriminación es consecuencia de realizar una comparación entre la medida que se cuestiona y un objeto, sujeto, situación o relación que le sirve de término de comparación (*tertium comparationis*). La comparación de una medida nunca se realiza consigo misma, sino en relación con un objeto, sujeto, situación o relación distinta, a partir de la cual puede identificarse que a supuestos iguales el legislador ha previsto consecuencias jurídicas distintas”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



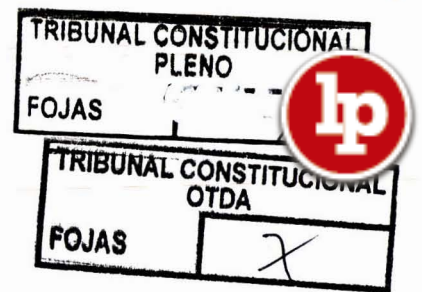
EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

Asimismo, es importante destacar que la aplicación del principio de igualdad no excluye el tratamiento diferenciado. Es decir, no se vulnerará dicho principio cuando se establezca una diferencia de trato fundada en bases objetivas y razonables [Exp. N.º 00050-2004-AI/TC y otros, FJ 47].

11. En el presente caso, se debe verificar si el **supuesto de hecho 1**, configurado por la situación del demandante –y su respectivo grupo de militares y policías que perteneciendo al Decreto Ley N.º 19846 pasaron al retiro **antes** del 10 de diciembre de 2012–, es *sustancialmente igual* a aquellos otros dos supuestos de hecho que aparecen como *términos de comparación*: **supuesto de hecho 2**, grupo de militares y policías que se encontraban en situación de *actividad* al 10 de diciembre de 2012, pero que han pasado o pasarán al retiro **después** de dicha fecha, bajo el régimen del Decreto Ley N.º 19846; o incluso al **supuesto de hecho 3**, de los militares o policías *en actividad* que inician la carrera a partir del 10 de diciembre de 2012, conforme a los Decretos Legislativos N.ºs 1132 y 1133.
12. En cuanto al **supuesto de hecho 1**, los pensionistas, como el demandante, siguen cobrando *la pensión y los beneficios adicionales que en la actualidad vienen percibiendo conforme al mencionado Decreto Ley N.º 19846*, tal como lo establece la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1133.
13. Quienes se encuentran en el **supuesto de hecho 2** perciben la denominada “remuneración consolidada” definida en el artículo 7.º del Decreto Legislativo N.º 1132. Sin embargo, este grupo de pensionistas del Decreto Ley N.º 19846, por haberse encontrado en situación de *actividad* bajo los alcances del Decreto Legislativo N.º 1132, atendiendo a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 7.º, la Primera, Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final del citado Decreto Legislativo, el segundo párrafo del artículo 7.º del Decreto Supremo N.º 013-2013-EF, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N.º 1132, y los artículos 4º, 5º, y la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N.º 246-2012-EF, perciben además como pensión, a la fecha de pasar a la situación de retiro, el monto que resulte por los siguientes conceptos: i) el *monto que corresponde por la bonificación extraordinaria aprobada por el artículo 1º del Decreto de Urgencia N.º 20-2011 y sus normas modificatorias*, otorgada al personal militar y policial en situación de actividad, desde el grado de suboficiales de Tercera y sus equivalentes hasta el grado de Comandantes y sus equivalentes, que pasa a formar parte de la remuneración consolidada definida en el artículo 7º del Decreto Legislativo N.º 1132, conforme a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1132, en concordancia con lo ordenado en la Tercera Disposición Complementaria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

Transitoria del Decreto Supremo N.º 246-2012-EF; y **ii) el monto que corresponde por la "equiparación de las remuneraciones"** de todo el personal militar y policial en situación de actividad, de acuerdo a sus grados equivalentes.

14. En el **supuesto de hecho 3**, no sólo se tiene el nuevo sistema de ingresos de militares y policías, sino además el nuevo sistema de pensiones, aplicable a los que recién ingresan en la carrera. Ello evidencia claramente la inexistencia de identidad sustancial con el supuesto de hecho del demandante, tal como se desprende del artículo 2º del Decreto Legislativo N.º 1133, que establece lo siguiente:

Créase el Régimen de Pensiones del personal militar y policial, el cual está dirigido al personal que a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, inicie la carrera de oficiales o suboficiales, según corresponda.

A partir de la vigencia de la presente norma se declara cerrado el régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 19846. En consecuencia, no se admiten nuevas incorporaciones o reincorporaciones al citado régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 19846.

Declárese que el presente Decreto Legislativo no afecta de modo alguno los derechos y beneficios de personal activo y pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que actualmente pertenezcan al régimen del Decreto Ley N.º 19846, manteniéndose para ellos las mismas condiciones y requisitos establecidos en el citado Decreto Ley y sus normas modificatorias y complementarias.

15. Lo expuesto hasta este punto evidencia que no se ha dado un trato desigual al demandante, en la medida que el supuesto de hecho en el que se encuentra (pensionista del Decreto Ley N.º 19846 que pasó al retiro antes del 10 de diciembre de 2012), es uno diferente de aquellos que considera como términos de comparación. Por tanto, en la medida en que dichos *tertium comparationis* no son adecuados para concluir que las normas aquí impugnadas intervienen en el contenido *prima facie* protegido por el principio-derecho de igualdad jurídica, debe desestimarse la demanda en cuanto a la alegada vulneración a la igualdad y a equivalencia de derecho entre militares y policías.

16. Es importante destacar que tanto el derecho a la igualdad como la equivalencia de derechos de oficiales militares y policiales, establecidos en los artículos 2.º2 y 174.º de la Constitución, deben ser interpretados de conformidad con el artículo 11.º, que reconoce al derecho fundamental a la pensión como un derecho de configuración legal y, además, con el artículo 103.º de dicho cuerpo normativo, que prevé que "la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

De la interpretación conjunta de tales disposiciones constitucionales no se desprende el sentido planteado en la demanda (que los “pensionistas” de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y los “militares y policías en actividad” deban percibir el mismo ingreso mensual), sino más bien que los grados y honores, remuneraciones y pensiones de oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional deban ser equivalentes siempre y cuando dichos oficiales se encuentren en *situaciones sustancialmente idénticas*, por ejemplo, al momento de dictarse una determinada ley que regule un nuevo sistema de pensiones.

Debe precisarse que, conforme lo ha reiterado el Tribunal Constitucional, interpretando el artículo 11.º de la Norma Fundamental, el derecho a la pensión es un derecho de configuración legal en la medida en que la “ley” constituye la fuente normativa vital para delimitar el contenido directamente protegido por dicho derecho y dotarle de plena eficacia. Por tanto, le corresponde al legislador, sin restringir desproporcionadamente los derechos fundamentales de los pensionistas, optimizar y fortalecer el sistema de pensiones en el ordenamiento jurídico peruano.

17. En suma, del análisis de las normas jurídicas impugnadas se aprecia que la diferenciación entre el supuesto de hecho del recurrente y los otros supuestos de hecho que se alegan como términos de comparación, no constituye una distinción *subjetiva* entre los miembros de un grupo o de otro, sino una que establece una diferencia de trato fundada en bases objetivas y razonables relacionadas con la reforma institucional en la escala de ingresos y en las pensiones de militares y policías, realizada a partir del 10 de diciembre de 2012, con *carácter general*, tal como se expone en la Ley N.º 29915, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en dichas materias, reforma que, como se ha podido verificar en el presente caso, no vulnera las disposiciones constitucionales que se invocan en la demanda.

Una situación distinta que sí hubiese afectado el derecho a la igualdad ante la ley se presentaría si el término de comparación fuese aquel supuesto de hecho conformado por pensionistas que encontrándose en la misma situación del recurrente (pertenecientes al Decreto Ley N.º 19846 y con cese antes del 10 de diciembre de 2012), hubiesen merecido consecuencias jurídicas diferentes por parte de los aludidos decretos legislativos, lo que evidentemente no sólo no se ha sostenido en la demanda, sino que no se encuentra regulado en los decretos legislativos impugnados.

18. Finalmente, respecto a la vulneración del derecho de propiedad del demandante, debe recordarse que este Tribunal en el fundamento 97 de la sentencia recaída en los Expedientes N.ºs 0050-2004-AI, 0051-2004-AI, 0004-2005-AI, 0007-2005-AI,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 07357-2013-PA/TC
LIMA
ALBERTO CHINCHAY MURGA

y 0009-2005-AI, ha establecido que la pensión, pese a formar parte del patrimonio de la persona que la percibe, presenta diferencias notables con la propiedad, que se manifiestan en su naturaleza jurídica, en los actos que pueden realizarse, en el modo de transferencia y en su titularidad. Asimismo, ha puntualizado que la pensión no es un derecho real sobre un bien, sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico derivado del cumplimiento de requisitos legales. El Tribunal ha señalado que la pensión no puede ser objeto de compraventa, permuta, donación o expropiación, y que no se transfiere por autonomía de la voluntad, ni por herencia. En consecuencia, siendo que las normas legales cuestionadas regulan remuneraciones y pensiones y no inciden directamente sobre la propiedad privada del actor, carece de sentido sostener que eventualmente podrían vulnerar su derecho a la propiedad, por lo que dicho cuestionamiento también debe ser desestimado.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda al no haberse acreditado la alegada vulneración de derechos fundamentales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NUÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL