



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 004-2000-AI/TC
Defensor del Pueblo.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los nueve días del mes de mayo del dos mil uno, el Tribunal Constitucional, reunido en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los Magistrados Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Vicepresidente; Nugent; Díaz Valverde; Acosta Sánchez; Revoredo Marsano y García Marcelo, pronuncia la siguiente sentencia:

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor del Pueblo contra la Ley N° 26960.

ANTECEDENTES

Con fecha veintiocho de noviembre del dos mil, el doctor Jorge Vicente Santisteban de Noriega, en su condición de Defensor del Pueblo, interpuso acción de inconstitucionalidad, por el fondo, contra los artículos 1°, inciso 1.2); 2°, incisos 2.1) y 2.2); 3°; 4°; 5°, incisos 5.1) y 5.2); 6°; 7°; 8°; 11°; y Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 26960.

El demandante sostiene, principalmente, lo siguiente: a) Que, desconociendo que el personal femenino de la Policía adquirió sus grados en aplicación de la Ley N° 24173 y el artículo 62° de la Ley N° 25066, la Ley N° 26960 pretende que las beneficiadas vuelvan a la situación que tenían cuando en nuestro país regían normas que discriminaban a las personas en razón del sexo, lo cual vulnera el derecho a la igualdad, reconocido en el Artículo 2°, inciso 2), de la Constitución Política del Estado, 26° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 24° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2° de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; b) Que la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 26960 genera una situación de injustificada desigualdad del administrado frente a la Administración, ya que mientras el primero sólo puede interponer demandas de impugnación del acto administrativo, dentro de los treinta días de notificada la resolución impugnada, de conformidad con el inciso 3) del Artículo 541° del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 27352, la disposición cuestionada reconoce a favor del Estado una acción imprescriptible; c) Que el inciso 1.2 del Artículo 1° de la Ley N° 26960, al declarar nulos los actos administrativos que otorgaron grados de "oficiales" o de "subalternos" al personal policial, contraviene la "cosa decidida", ya que tal decisión no podía tomarse, en sede administrativa, sino dentro de los seis meses contados a partir del momento en que dichos actos quedaron consentidos, conforme el Artículo 110° del Texto Unico Ordenado de Normas Generales y Procedimientos Administrativos, tanto más cuanto que el inciso 2.1, del artículo 2°, de la misma norma objetada, pretende, con la declaración de nulidad, restituir el estado de Oficial de Servicios en Situación de Retiro, Subalterno en Actividad o Empleado Civil en Actividad o Cesante, que corresponda al administrado,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

así como su transferencia al régimen de pensiones respectivo, y la devolución al Estado de lo indebidamente cobrado; d) Que los artículos 3°, 4° y 5° de la norma impugnada implican tanto una renuncia de derechos laborales, como una vulneración de la reserva judicial para la revocación de los derechos de las oficiales y subalternas de la policía, ya que, mientras el artículo 3° creó el Programa de Regularización Sanidad de la Policía Nacional del Perú, ante el cual, el personal comprendido tenía que solicitar la regularización de su situación de modo supuestamente voluntario, el artículo 4° pretende convalidar dicha regularización compulsiva, bajo el pretexto de ciertos alicientes o beneficios económicos, añadiéndose, a todo ello, lo dispuesto en el artículo 5° que instaura un procedimiento que importa una injerencia administrativa en las reglas que la Constitución impone para la revisión de las resoluciones administrativas que otorgan grados al personal de la Policía; e) Que la norma impugnada transgrede, igualmente, el principio de irretroactividad, ya que modifica el Artículo 109° del Texto Unico Ordenado de Normas Generales y Procedimientos Administrativos, de modo que la facultad de la Administración Pública para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas, sea imprescriptible, cuando, de darse dicha modificación, ella sólo podría afectar a los actos administrativos posteriores; f) Que es igualmente retroactiva dicha norma, pues no se puede desconocer el hecho de que las personas sujetas al régimen previsional normado por el D.L. N° 20530, sean titulares de derechos adquiridos en su calidad de pensionistas, por expresa disposición de la Constitución de 1993; y g) Que, por último, en la medida en que los artículos 4°, 6°, 7° 8° y 11° de la Ley N° 26960 regulan la reasignación de personas a un régimen de pensiones distinto al regulado en el Decreto Ley N° 19846, se vulnera el derecho a la Seguridad Social y los derechos pensionarios adquiridos.

[Handwritten initials]

El Procurador Público del Estado a cargo de los Asuntos Judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros, contesta la demanda deduciendo, en primer lugar, excepción de falta de legitimidad para obrar, habida cuenta de que, si se ha pedido la inconstitucionalidad de la Ley N° 26960, la demanda únicamente ha debido entenderse con el Congreso de la República, mas no con la Presidencia del Consejo de Ministros, ya que ésta no tiene vinculación con el contenido de la misma, por tratarse de materia regulada por la citada norma legal que se encuentra referida al personal de la sanidad de la Policía Nacional y, en consecuencia, si el Poder Ejecutivo tuviese alguna responsabilidad, la demanda debió dirigirse contra el Ministerio del Interior. Por otra parte, el Procurador niega la demanda alegando que no existe afectación de derechos constitucionales, puesto que a) El inciso 1.2 del Artículo 1° de la Ley N° 26960, se encuentra referido a aquellos actos administrativos que hayan otorgado e incorporado jerarquías y grados de oficiales de servicios y subalternos, al personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, con prescindencia de la ley y/o de la Constitución, de modo que la nulidad dispuesta por el Estado se basa en sus atribuciones tuitivas; b) Que la Ley N° 24173 estableció en el Escalafón de Oficiales de Servicios, al personal profesional femenino de las ciencias médicas, abogados y otros profesionales que, en mérito del Decreto Ley N° 18072, fueron pasados a la condición de empleados civiles de carrera, lo que implicaba que el personal afectado tenía que ostentar grado y jerarquía Policial al veintitrés de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve, no

[Handwritten initials]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disponiendo el otorgamiento de grado de oficial a quien no lo tuvo anteriormente, habiéndose comprobado que a partir de 1987 y sin que la Ley N° 24173 fuera reglamentada, fueron expedidas resoluciones supremas disponiendo la restitución en el escalafón de oficiales de servicio, a personal que tenía la condición de empleado civil y que nunca ostentó grado policial anterior, por lo que las nulidades de los actos administrativos que concedieron indebidamente beneficios propios del personal de "oficial de servicios" y "subalterno de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú", tienen por objeto devolver las cosas a su estado original, siendo constitucional y legal la Ley N° 26960; c) Que tampoco se ha atentado contra el principio de igualdad, pues el mismo demandante reconoce que no todas las personas afectadas son mujeres, y, por otro lado, la intención del legislador en ningún momento ha sido esa, ya que la norma impugnada, en su artículo 1°, sólo hace referencia a la nulidad de los actos administrativos que, con infracción de la ley o la Constitución, se hayan expedido, sin distinción alguna por razones de sexo; d) Que al revocarse, por el Tribunal Constitucional, las resoluciones expedidas por la Sala de Derecho Público que declararon improcedentes las acciones de amparo de personas que consideraron afectados sus derechos, en modo alguno dicho organismo ha establecido la inconstitucionalidad de la ley N° 26960, sino que únicamente cuestiona la forma de aplicación de la misma; e) Que, a criterio del Tribunal Constitucional, la declaración de nulidad no corresponde a la Administración, sino más bien al organismo jurisdiccional competente, por lo que no puede establecerse que se haya producido injerencia administrativa en la reserva judicial; f) Que no se puede considerar que haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas emitidas, y que, en todo caso, la regla sobre la imprescriptibilidad contenida en la Ley N° 26960, no puede considerarse violatoria del principio de irretroactividad, si se observa lo establecido en la Sexta Disposición Final y Complementaria de la misma Ley N° 26690; y g) Que, en lo que se refiere a la supuesta vulneración del derecho a la Seguridad Social y a los derechos pensionarios adquiridos, debe señalarse que el propio actor reconoce que el mismo Tribunal Constitucional ha establecido que, en materia pensionaria, deben respetarse los derechos "legalmente obtenidos", de forma tal que resulta evidente que la intención del legislador ha sido la declarar la ineficacia de actos administrativos expedidos en contra de la ley y/o la Constitución.

Producida la vista de la causa con fecha treinta de marzo del dos mil uno, escuchados los informes orales y examinados los argumentos correspondientes, la demanda se encuentra en estado de resolver.

FUNDAMENTOS

- 1) Que el Artículo 1°, inciso 1.2), concordante con los artículos 2° inciso 2.2), y 5°, inciso 5.1), acápite c), así como la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 26960, resultan, en efecto, tal y como lo sostiene la demanda, inconstitucionales, puesto que: a) Contravienen las reglas del debido proceso administrativo y, particularmente, el principio del respeto a la "cosa decidida", que, como ya se ha señalado en reiterados precedentes jurisprudenciales, tienen relevancia constitucional, al derivar su reconocimiento del artículo 139°, incisos 2),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) y 13), como del artículo 3° de la norma fundamental, referido a derechos innominados; pues es evidente que con las disposiciones impugnadas se permite que el Estado -particularmente el Ministerio del Interior-, promueva acciones legales orientadas a enervar los efectos de intangibilidad, en sede administrativa, de las resoluciones supremas que otorgaron grados de oficiales o de subalternos al personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, cuando tales resoluciones, por otra parte, no sólo no pueden ser revisadas en sede administrativa, al haber prescrito el plazo de seis meses contemplado en el Texto Unico Ordenado de Normas Generales y Procedimientos Administrativos o Decreto Supremo N° 02-94-JUS, vigente al momento de expedirse las mismas, sino que, además, tampoco pueden examinarse en sede judicial, al haber vencido el plazo de tres meses señalado en el texto original del inciso 3) del artículo 541° del Código Procesal Civil, el mismo que, para el caso de las resoluciones cuestionadas, es el aplicable; b) Vulneran la prohibición de aplicar la ley de forma retroactiva, establecida en el segundo párrafo del artículo 103° de la Carta Política, ya que, al margen de que la Disposición Final y Complementaria Sexta, de la ley N° 26960, establezca la vigencia de dicha norma a partir del día siguiente de su publicación, esto es, a partir del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y ocho, el objeto real de dicho dispositivo, según fluye de su contenido, es el de revisar todos aquellos actos administrativos presuntamente contrarios a la ley y/o la Constitución, consistentes en el otorgamiento o incorporación a jerarquías y grados de Oficial de Servicio, y de Subalternos, al personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, actos que, como es de conocimiento público, fueron realizados con fecha anterior a la de entrada en vigencia de dicha norma; c) Adicionalmente y por lo que respecta a la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 26960, queda claro que, además de los preceptos constitucionales mencionados, también se afecta el principio de igualdad, y la regla de legislar por la naturaleza de las cosas, y no por la diferencia de las personas, reconocidos, tanto en el artículo 2), inciso 2), como en el primer párrafo del artículo 103° de la Constitución, pues mientras al ciudadano común y corriente se le imponen restricciones temporales respecto de la promoción de la acción contencioso-administrativa, según el inciso 3) del artículo 541° del Código Procesal Civil; al Estado se le faculta a promover la misma acción, sin ningún tipo de restricción y con un carácter de imprescriptibilidad absoluta, reñida con todo sentido de seguridad jurídica.

2) Que los artículos 2°, inciso 2.1), 3°, 4°, 5°, incisos 5.1) y 5.2), 6°, 7°, 8° y 11° de la Ley N° 26960, igualmente resultan violatorios de diversos preceptos y prohibiciones constitucionales, puesto que: a) Vulneran el principio de reserva judicial aplicable a la revisión de resoluciones administrativas que otorgan grados al personal de la Policía, previsto en el artículo 174° de la Constitución Política, pues con el procedimiento establecido en dichos dispositivos, la Administración se arroga diversas facultades que se encuentran vedadas, pues si los grados u honores, remuneraciones y pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales -en este caso de la Policía Nacional- sólo pueden retirarse por sentencia judicial, mal pueden autorizarse, en sede administrativa, y cuando aún no se ha promovido o resuelto nada en la vía judicial, mecanismos o trámites de modificación de derechos como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los antes mencionados; **b)** Se atenta, en el caso específico de los Artículos 3° y 4° de la norma impugnada, contra el carácter irrenunciable de los derechos laborales, previsto en el artículo 26° de la Constitución, pues se pretende, mediante un programa de regularización, supuestamente voluntario, pero en realidad compulsivo, habida cuenta de las consecuencias que entraña su no aceptación (artículos 2° y 5° de la norma impugnada), imponer al personal policial comprendido en los alcances de dicha ley, un cambio o modificación de status remunerativo; **c)** Se transgrede, en el caso particular de los artículos 4°, 6°, 7°, 8° y 11° de la ley cuestionada, el derecho a la Seguridad Social y los derechos pensionarios adquiridos, previstos en el artículo 10° y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, pues se pretende reasignar a las personas afectadas con la norma, a un régimen de pensiones distinto del regulado en el Decreto Ley N° 19846, que justamente les fue aplicado en aras de unificar el régimen de pensiones militares y policiales, dada la diversidad de disposiciones existentes sobre la materia. Por otra parte, y lo que es más delicado, se ignora, con los artículos antes referidos, que este mismo Colegiado, en la sentencia emitida el veintitrés de abril de mil novecientos noventa y siete, en el Expediente N° 008-96-AI/TC, dejó claramente establecido, como criterios de observancia obligatoria, que los derechos adquiridos en materia pensionaria son *"...aquellos que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no puede privarnos aquél de quien los tenemos"* (fundamento 15), subrayándose, incluso, que *"...la norma bajo la cual nació el derecho surte efectos aunque en el trayecto sea derogada o sustituida"* (fundamento 17).

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica

FALLA

Declarando FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales, por razones de fondo, los Artículos 1°, inciso 1.2); 2° incisos 2.1) y 2.2); 3°; 4°, 5°, incisos 5.1) y 5.2); 6°; 7°; 8°; 11°, y Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 26960. Dispone la notificación a las partes del presente proceso y su publicación en el diario oficial El Peruano.

SS

**AGUIRRE ROCA
REY TERRY
NUGENT
DIAZ VALVERDE
ACOSTA SANCHEZ
REVOREDO MARSANO
GARCIA MARCELO**

Al. Gutierrez Poma
F. Rey

Encuentro
Luchando

Manuel S. Poma

Dr. César Longa
Lsd.
Lo que certifico: .

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR