

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 08716-2006-PA/TC
LIMA
CÉSAR FEDERICO VALDIVIA MALDONADO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de abril de 2007, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gonzales Ojeda, Bardelli Lartirigoyen y Vergara Gotelli, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Federico Valdivia Maldonado contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 175, su fecha 2 de mayo de 2006, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de octubre de 2003 el recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio del Interior y el Director General de la Policía Nacional del Perú, solicitando que se declaren inaplicables las Resoluciones Supremas N°s 0500-96-IN/PNP y 0899-97-IN/PNP, así como la Resolución Ministerial N° 1569-2003-IN/PNP, que ordenaron su pase al retiro por medida disciplinaria, y que, por consiguiente, se disponga su reincorporación al servicio activo como Coronel PNP, con reconocimiento de todos los beneficios inherentes a su grado.

El Procurador a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio del Interior relativos a la Policía Nacional del Perú propone la excepción de caducidad y contesta la demanda solicitando se la declare infundada sosteniendo que el recurrente fue sometido a un proceso disciplinario, en el que se demostró su responsabilidad como autor de la comisión de faltas que se encuentran tipificadas en el Reglamento de Régimen Disciplinario de la PNP; agrega que el hecho que haya sido absuelto en sede judicial no enerva su responsabilidad administrativa.

El Vigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 14 de junio de 2004, declara infundada la excepción propuesta y fundada la demanda, por considerar que se vulnera el principio *ne bis in idem*.

La recurrida revocando la apelada declaró improcedente la demanda por considerar que el asunto controvertido debe dilucidarse en el proceso contencioso administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTOS

1. Antes del pronunciamiento de fondo por parte de este colegiado es menester señalar que la última resolución expedida en el procedimiento administrativo que siguiere el actor es la Resolución Ministerial N° 1569-2003-IN/PNP, de 8 de setiembre de 2003, notificada el 30 de setiembre de 2003 (fojas 41) , habiendo presentado la demanda el 23 de octubre de 2003 (fojas 44) por lo que no había vencido el plazo previsto en el artículo 44º del Código Procesal Constitucional y en consecuencia la excepción de prescripción deducida debe ser declarada infundada.
2. Efectuada esta precisión de carácter procesal, es menester señalar que el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha consagrado lo que la doctrina ha venido en denominar la doble dimensión del debido proceso, es decir que es posible no sólo efectuar un control procesal o formal sino también material o sustancial (fundamentos 28 a 31 de la STC N° 1209-2006-PA/TC). El debido proceso se exige en los procesos judiciales, administrativos y los seguidos ante las corporaciones particulares (fundamentos 8 y 9 de la STC N° 1182-2005-AA/TC).
3. El derecho al debido proceso es un derecho integrado por una serie de derechos y principios que forman parte de su contenido esencial, siendo el caso precisar que , en virtud de lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución , las normas relativas a los derechos y a las libertades que dicho texto supremo reconoce, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por nuestro país. Esta norma entonces, permite remitirse al artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece: *“El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos”*.
4. Este principio es conocido como *“ne bis in idem”*, que constituye parte del contenido esencial del derecho al debido proceso que tiene una doble configuración material o procesal, conforme al fundamento 19-) de la STC N° 2050-2002-AA/TC.
5. En lo concerniente al régimen disciplinario del personal de las Fuerzas Policiales, el artículo 48º del derogado Decreto Legislativo N° 371 estableció que: “Los miembros de las Fuerzas Policiales que incurran en faltas contra los mandatos y prohibiciones reglamentarias serán sancionados disciplinariamente de acuerdo a las normas que establece su régimen administrativo independientemente de la acción judicial a que hubiera lugar”.

Asimismo la vigente Ley N.º 27238 en su artículo 39º numeral 39.2), establece que: “Las sanciones administrativas y medidas disciplinarias que imponga la institución son independientes de las penas que se impongan en el fuero militar o común”. De otro lado, en el numeral 53.3-) del artículo 53º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú vigente, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000-IN, se establece que : “Las sanciones administrativas y medidas disciplinarias que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apliquen al personal de la Policía Nacional son independientes de las penas que impongan los órganos jurisdiccionales militar o civil”.

De lo trascrito precedentemente se colige que es perfecta y válidamente posible aplicar dos sanciones por un mismo hecho, una sanción administrativa y otra judicial, siempre que no sea en virtud de un mismo fundamento. Dicha previsión normativa esta vinculada directamente con el principio *ne bis in idem* en su aspecto sustantivo.

6. El artículo 49º del derogado Decreto Legislativo N° 371, estableció que: “Las faltas y delitos en que incurra el personal de las Fuerzas Policiales, en acto del servicio o con ocasión de él, serán investigados sumariamente por sus respectivos Comandos y denunciados ante el Fuero correspondiente”.

Del mismo modo el artículo 38º de la vigente Ley N° 27238 establece que “Los miembros de la Policía Nacional del Perú que incurran en faltas contra los mandatos y las prohibiciones reglamentarias, serán sometidos a los procesos disciplinarios correspondientes y sancionados de acuerdo con las leyes y las normas pertinentes, independientemente de la acción judicial a la que hubiere lugar”; y en el numeral 39.1-) de su artículo 39º que “Los miembros de la Policía Nacional del Perú que incurran en delitos de función serán investigados sumariamente por el respectivo comando y denunciados ante el fuero militar. En caso de incurrir en delitos comunes serán sometidos al órgano jurisdiccional ordinario”.

Por su parte, el numeral 53.1-) del artículo 53º del Decreto Supremo N° 008-2000-IN (Reglamento de la Ley N° 27238) establece que “El Personal Policial, Personal de Servicios y Personal con Estatus de Oficial que incurra en delitos de función será investigado sumariamente por el respectivo Comando u Organo Institucional competente y denunciado ante el Fuero Privativo Militar. En caso de incurrir en delitos comunes será sometido al órgano jurisdiccional ordinario”

Como se advierte de las normas glosadas, tanto en la legislación derogada como en la vigente sobre la materia, se prevé la posibilidad de que se inicie un procedimiento administrativo disciplinario y un proceso judicial por los mismos hechos, entendiéndose que la autoridad administrativa queda sujeta al pronunciamiento que en definitiva emita el órgano jurisdiccional.

7. Si bien el fundamento 21 del precedente vinculante STC N° 0206-2005-AA/TC establece que “...la vía normal para resolver las pretensiones individuales por conflictos jurídicos derivados de la aplicación laboral pública es el proceso contencioso administrativo ...”, es posible y válido que la persona que considere vulnerados sus derechos laborales acuda al órgano jurisdiccional a solicitar tutela mediante el proceso de amparo, cuando el cese en sus labores sea consecuencia de una manifiesta vulneración del debido proceso y el proceso contencioso administrativo no constituya una vía igualmente eficaz y expeditiva para atender la urgencia de tutela que el caso concreto comprobadamente requiere, más aún cuando estos supuestos encuadran perfectamente dentro de lo que el precedente obligatorio acotado ha venido en denominar “despido fraudulento” (STC N° 206-2005-AA/TC –



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentos 8 y 24– y STC N° 976-2001-AA/TC). Al ser “manifiesta” la vulneración del debido proceso, los hechos resultan incontrovertibles y, en consecuencia, procede el amparo.

8. En ese sentido, cuando el inciso 2-) del artículo 5º del Código Procesal Constitucional establece la improcedencia de los procesos constitucionales cuando existan “...vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado...”, no debe entenderse que la existencia de cualquier vía procedural ordinaria apta para tutelar el derecho constitucional que se afirma vulnerado o amenazado, cierra liminarmente toda posibilidad para el justiciable de acudir a la justicia constitucional vía el proceso de amparo, puesto que esta posibilidad siempre estará expedita cuando la vía ordinaria no provea de mecanismos igualmente expeditivos y satisfactorios que aquél, de modo que pueda atender debidamente la urgencia del caso antes de que el daño se torne en irreparable. En estos casos, la residualidad del amparo cede ante la urgencia de tutela jurisdiccional y la necesidad de mantener la vigencia del orden constitucional. Esta interpretación es acorde con los principios *pro homine* y *pro libertatis*
9. Por otra parte, el derogado Decreto Legislativo N° 371 (Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, modificado por el también derogado Decreto Legislativo N° 744, estableció en su artículo 41º, que : “ La Situación Policial es la condición del personal de las Fuerzas Policiales, dentro del servicio o fuera de él, y está normada por la Ley respectiva. Estas situaciones son : 1. Actividad, 2. Disponibilidad, 3. Retiro”.

Del mismo modo, la Ley N° 28857 (Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú) vigente, establece en el numeral 19.1 de su artículo 19º que: “La situación de Actividad en Cuadros, le confiere obligatoriamente empleo al personal de la Policía Nacional del Perú”; y en su artículo 25º establece que: “Las únicas situaciones en las que se encuentra el personal de la Policía Nacional del Perú son: 1. Situación de actividad; 2. Situación de Disponibilidad, 3. Situación de Retiro”.

10. De las normas legales antes citadas se puede colegir claramente la existencia de un verdadero vínculo laboral entre el Personal de la Policía Nacional (parte empleada) y el Estado (parte empleadora), en donde el cese de labores se efectiviza a consecuencia del pase de la situación de actividad a la situación de retiro, lo cual es equiparable al despido que se produce en el ámbito de la actividad privada (Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral) y a la destitución que se produce en el ámbito de las relaciones laborales públicas (Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público).
11. En consecuencia, cuando un miembro de las Fuerzas Policiales es pasado de la situación de actividad a la situación de retiro mediante un procedimiento disciplinario en donde la vulneración al debido proceso es manifiesta, afectándose además su derecho al trabajo y a la protección adecuada contra el despido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arbitrario, el proceso se amparo se constituirá en la vía pertinente para la protección de los derechos constitucionales conculcados, siempre que se acredite que no existe vía procedural ordinaria capaz de brindar tutela igualmente expeditiva y eficaz.

12. En el caso de autos, mediante Oficio N° 3371-96-DIRPER-DAPO-DMD/SPD.2C de la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Perú, de fecha 11 de abril de 1996, se formalizó denuncia contra el recurrente ante el Concejo Supremo de Justicia Militar en razón a la imputación del delito de fraude y falsedad, por la supuesta venta indebida de ochenta y tres mil galones de gasolina de 84 octanos y cuatro mil quinientos galones del mismo combustible de 90 octanos equivalente a doscientos catorce mil ciento dieciocho nuevos soles con veintiún céntimos de nuevo sol. Por Resolución de fecha 27 de mayo de 1996, la Sala de Guerra del Concejo Supremo de Justicia Militar abre instrucción en contra del demandante.
13. Luego de iniciado y encontrándose en trámite el proceso judicial ante el Fueno Privativo Militar, por Resolución Suprema N° 0500-96-IN/PNP, de fecha 12 de julio de 1996, se dispuso el pase de la situación de actividad a la situación de retiro del actor por medida disciplinaria, aplicándosele para ello lo señalado en el Decreto Supremo N° 0026-89-IN (Reglamento del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú)
14. Ante dicha situación el recurrente impugnó la decisión de la autoridad administrativa mediante escrito de fecha 5 de agosto de 1996, solicitando se declare la nulidad de oficio de la Resolución Suprema N° 0500-96-IN/PNP. Siguiendo el procedimiento administrativo, con fecha 12 de noviembre de 1996, la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, emitió el Informe N° 1810-96-IN, por el cual opina que “para mejor resolver el recurso planteado, el recurrente deberá adjuntar copia certificada de la resolución ejecutoriada y consentida, expedida por el órgano jurisdiccional del fuero privativo”.
15. Con fecha 21 de octubre de 1997, cuando aún se encontraba en trámite el proceso judicial ante el Concejo Supremo de Justicia Militar, sin existir por tanto resolución judicial firme (sentencia) que decida en definitiva sobre los delitos imputados por la autoridad administrativa, se expide la Resolución Suprema N° 0899-97-IN/PNP, de fecha 21 de octubre de 1997, que declara improcedente el pedido de nulidad formulado por el actor.
16. Sin embargo, por Resolución N° 939-V-2001, de fecha 10 de junio de 2002, la Sala Revisora del Consejo Supremo de Justicia Militar, había absuelto al demandante de todos los cargos denunciados por improbados.
17. De autos se puede apreciar que se ha cometido una manifiesta vulneración al debido proceso, desde que el Titular del Ministerio del Interior dispuso el pase de la situación de actividad a la situación de retiro del accionante, cesándolo así en su empleo, cuando los hechos que dieron motivo al inicio del proceso judicial ante el Fueno Privativo Militar no habían sido aún objeto de pronunciamiento definitivo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicha situación importa la violación del principio por el cual “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho” –ne bis in idem- y que imponía al Ministerio del Interior el deber de abstenerse de continuar con el procedimiento administrativo disciplinario, por lo menos hasta culminado en definitiva el proceso ante el órgano jurisdiccional.

18. Asimismo, de los hechos que sustentan la demanda se constata la vulneración de otros derechos fundamentales con reconocimiento constitucional expreso, tales como: a-) la presunción de inocencia, pues la autoridad administrativa dispuso su pase al retiro por medida disciplinaria como consecuencia de haber presumido su culpabilidad, ratificándose en este extremo pese a que la autoridad jurisdiccional había absuelto al demandante, b-) el derecho de defensa, en tanto que la decisión administrativa de pase al retiro del recurrente, confirmada al declarar la inadmisibilidad de su segundo pedido de nulidad por Resolución Suprema N° 1569-2003-IN/PNP, se produjo sin esperar a que éste pudiera probar su inocencia en sede jurisdiccional y sin esperar el requerimiento que la propia autoridad administrativa, a través de la Dirección de Personal de la Policía Nacional, efectuó al demandante mediante informe N° 1810-96-IN; y, c-) el derecho a la cosa juzgada, ya que a pesar que se tenía conocimiento de lo resuelto en última y definitiva instancia en el Fuero Privativo Militar, se persistió en sancionarlo con su pase al retiro.
19. De otro lado conforme consta de fojas 19 a 30, la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior emitió diversos informes opinando que debían declararse nulas las resoluciones cuestionadas, pese a ello, la autoridad administrativa dispuso el pase al retiro del actor, a pesar que aun no estaba determinada la responsabilidad del mismo en los presuntos ilícitos penales denunciados, por lo que se puede concluir que su pase al retiro se ha producido de manera fraudulenta, más aún cuando conoció de la absolución de los cargos efectuada por el Fuero Privativo Militar, antes de la notificación al actor de la Resolución Suprema N° 0500-96-IN/PNP.
20. Por último, no está demás advertir que conforme aparece de fojas 2 , el demandante tiene 56 años de edad y de acuerdo a lo establecido por el artículo 46º de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú, el límite de edad por el que los Oficiales Policiales en el grado de Coronel pueden permanecer en el servicio es de 59 años.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia , nula la Resolución Suprema N° 0500-96-IN/PNP, la Resolución Suprema N° 0899-97-IN/PNP y la Resolución Ministerial N° 1569-2003-IN/PNP, así como toda resolución o acto administrativo que, hasta la fecha , implique la continuidad del agravio producido por aquéllas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 08716-2006-PA/TC
LIMA
CÉSAR FEDERICO VALDIVIA MALDONADO

2. Ordenar al Ministerio del Interior reincorpore a la situación de actividad en la Policía Nacional del Perú y en el grado de Coronel al don César Federico Valdivia Maldonado, con reconocimiento del tiempo de servicios, reinscripción en el escalafón, cuadro de mérito, antigüedad en el grado, honores, prerrogativas y derechos inherentes a su grado.

Publíquese y notifíquese

SS

GONZALES OJEDA
BARDELLI LARTIRIGOYEN
VERGARA GOTELLI

Lo que certifica:
Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)