



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, y con el voto singular del magistrado Ramos Núñez que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Máximo Ovaldo López Núñez contra la sentencia de fojas 1297, de fecha 1 de octubre de 2013, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de mayo de 2008, el demandante interpone demanda de amparo contra José Armando Sánchez Farfán, presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional del Perú (PNP); Víctor Fernández Noriega, presidente del Tribunal Administrativo Territorial de Lima; José de la Melena Mendoza, Roberto Reynoso Rivas y Nabor Ortiz Melgarejo, integrantes de la Segunda Sala del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional; Juan Domingo Parra Piñas y Alfonso Vera Chamorro, capitanes del Cuerpo Jurídico de la PNP del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional, y el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la PNP, con el objeto de que se declare la nulidad de las Resoluciones 062 y 063-2008-DIRGEN-PNP/TRIADN-2ª S, y de todo lo actuado en los Expedientes 085-2008 y 086-2008, y que se disponga que la Primera Sala del Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial Huancayo asuma la competencia de su proceso administrativo disciplinario. Refiere que se han vulnerado sus derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional.

Sostiene que los emplazados han logrado que se la separe temporalmente del cargo de Jefe de la Región Policial Pasco al disponer el inicio de una investigación administrativa disciplinaria basada en supuestas faltas leves y graves. Agrega que dicho proceso ha sido asumido indebidamente por un órgano que por territorio no es competente; que las quejas resueltas por las resoluciones cuestionadas carecen de sustento jurídico, y que los dos dictámenes en los cuales se emite opinión legal sobre su supuesta responsabilidad administrativa disciplinaria contienen idéntica argumentación, aun cuando han sido emitidos por diferentes funcionarios, lo cual no resulta transparente e imparcial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

Roberto Rolando Reynoso Rivas, Nabor Teodoro Ortiz Melgarejo, Juan Domingo Parra Piñas, José Armando Sánchez Farfán, Luis Alfonso Vera Chamorro y José Carlos de la Melena Mendoza proponen la excepción de incompetencia por razón de la materia, considerando que la demanda trata sobre un asunto laboral que requiere de estación probatoria y, sin perjuicio de ello, contestan la demanda aduciendo que debido a que el demandante (quien ostenta el máximo cargo policial del departamento de Pasco) se encontraría involucrado en hechos muy graves, la Inspectoría General de la PNP remitió informes al Presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional, quien, de conformidad con los artículos 58 y 60 de la Ley 28338, dispuso que los expedientes administrativos fueran vistos por el Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial Lima, pues el Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial Huancayo está conformado por tres miembros de jerarquía inferior a la del demandante, lo cual vulneraría los principios de disciplina y jerarquía en la institución policial. Asimismo, consideran que la Segunda Sala del Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial de Lima, que se encuentra presidida por un Coronel PNP, sí está facultada para procesarlo administrativamente, más aún cuando el demandante actualmente viene prestando servicios en la DIRREHUM PNP de Lima. Agregan que las resoluciones cuestionadas fueron expedidas al amparo de las leyes administrativas y policiales, y que los dictámenes cuestionados no son vinculantes.

La Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio del Interior relativos a la Policía Nacional del Perú también alega la excepción de incompetencia por razón de la materia, y contesta la demanda argumentando que las resoluciones cuestionadas que resuelven la queja presentada por el demandante fueron expedidas conforme a ley y observando el debido procedimiento, puesto que lo opinado por el asesor jurídico no tiene efecto resolutivo, y, por tanto, no se ha incurrido en ninguna conducta prevaricadora.

El Séptimo Juzgado Civil de Lima, con fecha 14 de abril de 2011, declara infundada la excepción propuesta por los emplazados. Posteriormente, con fecha 24 de abril de 2013, declara fundada la demanda, estimando que el procedimiento seguido en contra del demandante fue asumido indebidamente por un órgano que no era competente por territorio y que, por tanto, resulta evidente los emplazados basaron su decisión únicamente en la opinión de los asesores legales.

La Sala superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda argumentando que, en aplicación del precedente recaído en la Sentencia 206-2005-PA/TC, el demandante debe acudir a la vía contencioso administrativa.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

El demandante pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones 062 y 063-2008-DIRGEN-PNP/TRIADN-2ª S, y de todo lo actuado en los Expedientes 085-2008 y 086-2008, a fin de que se disponga que la Primera Sala del Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial Huancayo de la PNP asuma la competencia del procedimiento administrativo disciplinario seguido en su contra, por vulnerar los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional.

Consideraciones previas

El Tribunal Constitucional resulta competente para resolver la presente controversia, dado que, como ya se tiene expresado en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso se proyecta sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. En efecto, se ha establecido que este derecho no solo se aplica al ámbito “judicial”, sino también al “administrativo” y, en general, como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana” (Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).

Sobre la afectación de los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional (artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú)

1. Argumentos del demandante

Manifiesta que el proceso administrativo disciplinario seguido en su contra fue asumido indebidamente por un órgano que no es competente por razón del territorio, y que las quejas resueltas por las resoluciones cuestionadas carecen de sustento jurídico.

2. Argumentos de los demandados

Refieren que la Segunda Sala del Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial de Lima es la única facultada para procesar administrativamente al demandante y que las resoluciones cuestionadas fueron expedidas observando el debido procedimiento y conforme a ley, pues lo opinado por el asesor jurídico no tiene efecto resolutivo.

3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

1. La Resolución del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional “Segunda Sala” 062-2008-DIRGEN-PNP/TRIADN-2ª S, de fecha 29 de abril de 2008, recaída en el Expediente 085-2008 (f. 2), resolvió declarar infundada la queja interpuesta por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

demandante contra el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional, considerando que don Alfonso Vera Chamorro, asesor jurídico del referido Tribunal, no incurrió en ninguna conducta prevaricadora al emitir el Dictamen 43-2008-DGPNP-TRIADN-PNP/AJ y opinar que la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario que se instauró en su contra en la ciudad de Huancayo fuera materia de avocamiento por parte del Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial de Lima, dado que dicha opinión no tenía efecto resolutivo, más aún cuando la decisión adoptada por el Presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional se encontraba debidamente amparada en la norma específica que rige la disciplina en la PNP y en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

2. La Resolución del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional "Segunda Sala" 063-2008-DIRGEN-PNP/TRIADN-2ª S, de fecha 5 de mayo de 2008, recaída en el Expediente 086-2008 (f. 5), resolvió declarar infundada la queja interpuesta contra el Dictamen 39-2008-DGPNP-TRIADN-PNP/AJ, estimando que Juan Domingo Parra Piñas, asesor jurídico del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional, no incurrió en ninguna conducta que hubiese vulnerado el derecho al debido procedimiento al opinar que los actuados relacionados con el proceso administrativo disciplinario instaurado en la ciudad de Huancayo fueran remitidos al Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial de Lima para ser resueltos, pues esa opinión no tenía efecto resolutivo, máxime porque la decisión adoptada por el Presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional se basa en los artículos 57, 58 y 60 de la Ley 28338 del Régimen Disciplinario de la PNP (cabe señalar que la Ley 28338, aplicable al caso, fue derogada por la Única Disposición Derogatoria de la Ley N° 29356, publicada el 12 mayo 2009).
3. Al respecto, el artículo 58 de la mencionada ley establece como excepción para competencia territorial de los tribunales administrativos disciplinarios territoriales, aquellos casos relacionados con oficiales generales y oficiales superiores, los cuales, si bien inicialmente deberían ser atendidos por tribunales administrativos disciplinarios territoriales con sede en provincias, podrán ser vistos excepcionalmente por el Tribunal Territorial con sede en Lima, cuando la Presidencia del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional así lo determine, atendiendo a los recursos logísticos y humanos de la PNP.
4. Asimismo, el artículo 60 de la misma ley establece que el Presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional es el Jefe Administrativo de todos los Tribunales y determinará las políticas y lineamientos que seguirán las Salas a nivel nacional.
5. Al respecto, si bien en el presente caso los Dictámenes 39-2008-DGPNP-TRIADN-PNP/AJ (f. 13) y 43-2008-DGPNP-TRIADN-PNP/AJ (f. 14) contienen opiniones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

legales de los asesores jurídicos del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional para el Presidente de dicho organismo, señalando que la competencia del proceso seguido contra el demandante debería ser asumida por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional - Lima, y no por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional - Huancayo, la decisión del Presidente se sustentó en que, al encontrarse el demandante desempeñando funciones como Jefe de la Región Policial de Pasco, la medida adoptada resultaba necesaria a fin de cautelar un debido procedimiento con transparencia e imparcialidad. Al respecto, es necesario precisar que el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional – Huancayo, entidad que el recurrente pretende que asuma competencia exclusiva para conocer su caso, por ser supuestamente el tribunal “predeterminado por ley” (f. 26), se encuentra conformado por vocales de inferior grado que el del recurrente (f. 53), lo cual entraría en conflicto con el principio de disciplina y jerarquía que caracteriza a la institución policial.

6. En consecuencia, teniendo en cuenta que el Presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional actuó con criterio objetivo al tomar en cuenta las recomendaciones de los asesores legales en vista del alto cargo desempeñado por el demandante en la Región Policial Pasco, y que, además, procedió en ejercicio de las atribuciones y facultades concedidas por la normativa antes señalada, corresponde desestimar la presente demanda al no haberse acreditado que las resoluciones cuestionadas hubiesen vulnerado los alegados derechos constitucionales.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

19 AGO. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

El Tribunal ha resuelto, por mayoría, declarar infundada la demanda. No estoy de acuerdo con la decisión y estas son las razones por las que disiento.

En esencia, lo que el recurrente cuestiona, tras la alegación de los genéricos derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional, es la afectación del derecho a no ser desviado de la “jurisdicción” predeterminada por la ley en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario.

La sentencia en mayoría da por descontado, conforme a nuestra jurisprudencia y a la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que las garantías comprendidas en los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional también se extienden al procedimiento administrativo disciplinario. Y, por supuesto, estoy de acuerdo con la generalidad de tal premisa. Sin embargo, el problema que aquí se nos ha planteado no tiene que ver con todas las garantías que anidan dichos derechos, sino solo con una de ellas: el derecho a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada por la ley.

La postura del recurrente es que en el procedimiento administrativo disciplinario dicho derecho sí se titulariza y, por eso, que este fue lesionado cuando en aplicación del artículo 58 y 60 de la Ley N° 28338, mediante una decisión administrativa, el Presidente del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional dispuso que este fuera investigado por un tribunal administrativo disciplinario distinto al que le correspondía.

La sentencia, en mayoría, sin identificar que el derecho a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada es el que aquí se encuentra en cuestión, asume que este no se ha lesionado, pues entiende que la decisión de trasladar la investigación a un tribunal administrativo territorialmente distinto responde a criterios objetivos y, en cualquier caso, que se actuó en ejercicio de las atribuciones y facultades concedidas por los artículos 58 y 60 de la Ley N° 28338 –que, como se indicó, efectivamente autoriza a que en ciertas ocasiones se pueda sustraer de la competencia del Tribunal Administrativo Disciplinario que le corresponde a un funcionario policial–.

El problema, sin embargo, es que si aceptamos que dichas disposiciones legislativas autorizan a que se pueda alterar la competencia de un tribunal administrativo mediante un simple acto administrativo, entonces la garantía formal que conforma el contenido de este derecho –que la competencia se encuentra prevista en la Ley– queda vacuada de contenido. Y es que, como hemos afirmado en diversas oportunidades,

“... una adecuada protección del mencionado derecho pasa necesariamente por ir más allá del respeto *formal* de su contenido, pues tan importante como que la potestad jurisdiccional y la competencia vengan asignadas previamente, es que dicha asignación sea respetada escrupulosamente por los órganos jurisdiccionales en los asuntos que son sometidos a su conocimiento. En efecto, de nada serviría que las leyes de la materia otorguen potestad jurisdiccional a los órganos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

correspondientes y definan su competencia con anterioridad al inicio de los procesos si es que finalmente dichas atribuciones pueden ser desconocidas al momento de ser ejercidas *en el caso concreto*. En tal sentido este Colegiado estima que la *violación o inobservancia* de las reglas de competencia previamente establecidas en la ley, en el contexto de un determinado proceso judicial, constituye un asunto de innegable relevancia constitucional que merece ser tutelado a través del proceso de amparo, por tratarse de afectaciones manifiestas del derecho constitucional al juez predeterminado por la ley” [STC 0813-2011-PA/TC, Fund. N° 16].

¿Pero realmente la competencia de los tribunales administrativos disciplinarios o la de los órganos administrativos que conocen de procedimientos administrativos disciplinarios debe estar prevista en la “ley”? ¿Titularizan los servidores públicos el derecho a ser sometidos a procedimientos disciplinarios ante tribunales administrativos cuyas competencias hayan sido previamente establecidas en la ley? En definitiva, ¿la exigencia de predeterminación legal de la competencia del tribunal administrativo disciplinario aplica también al procedimiento administrativo sancionatorio?

En el plano judicial, la finalidad de este derecho es asegurar que todo justiciable sea juzgado por un tribunal que reúna ciertas características que se consideran indispensables de un “tercero imparcial” que imparte justicia técnica, como son el no ser juzgado por un juez excepcional o una comisión especial creada ex-profesamente para desarrollar funciones jurisdiccionales, o que dicho juzgamiento pueda realizarse por comisión o delegación; o que un órgano estatal distinto se avoque el conocimiento de un asunto que corresponde ser ventilado por un órgano jurisdiccional.

Sin embargo, me temo que ese no es el caso de los tribunales administrativos disciplinarios o, en general, de las comisiones administrativas disciplinarias. Estos, por su propia naturaleza, no actúan (ni pueden actuar) como terceros imparciales y, por su composición, tampoco garantizan que la resolución de los casos que conocen sean resueltos conforme a esa “razón artificial” que es el derecho, a la que se refirió ese *great justice* Edward Coke, para marcar distancias entre lo que es propio de la función administrativa y lo que representa impartir justicia técnica.

Por supuesto que nada de lo anterior quiere decir que en el desarrollo de los procedimientos disciplinarios sancionatorios no quepa titularizarse derechos fundamentales de naturaleza procesal. Lo que quiero resaltar es que no es posible una extrapolación acrítica de las garantías judiciales al procedimiento administrativo sancionatorio, y en los casos en los que quepa, no todos ellos tienen el mismo sentido e intensidad, como en cierta forma pusimos de relieve cuando se expidió la STC 4968-2014-PHC/TC, Fund. N° 73, a propósito del derecho al juez independiente e imparcial en el ámbito de las comisiones parlamentarias de investigación.

Así, pues, soy de la opinión que no titularizándose el derecho al juez predeterminado por ley en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08140-2013-PA/TC

LIMA

MÁXIMO OVALDO LÓPEZ NÚÑEZ

cuestionamientos como el presentado con la demanda son irrelevantes desde el punto de vista constitucional, al tratarse de un problema relacionado con la presencia de un vicio de competencia del acto administrativo, para cuya dilucidación el amparo no es competente, *ratione materiae*, por lo que debió declararse improcedente la demanda en aplicación del artículo 5.1 del Código Procesal Constitucional.

Sr.
RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:
19 AGO. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL