EXP. N.° 8957-2006-PA/TC
PIURA
ORLANDO ALBURQUEQUE JIMÉNEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de marzo de 2007, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Orlando Alburqueque Jiménez contra la resolución de la Segunda Sala Especializada en lo Civil del Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 308, su fecha 6 de setiembre de 2006, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de agosto de 2005, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Director y Presidente del Consejo de Disciplina de la Escuela de Suboficiales PNP La Unión, y los Vocales integrantes de dicha Consejo, solicitando que se declare inaplicable y sin efecto legal la Resolución N.° 004-2005- E.T.S-PNP-LU.P/D.SEG que dispone su separación definitiva de la Escuela Técnico Superior PNP – La Unión, Piura, por medida disciplinaria. Aduce vulneración de sus derechos constitucionales al debido procedimiento, a la tutela jurisdiccional, a la libertad de trabajo, a la defensa y a la no discriminación, y solicita su reincorporación y su alta como Suboficial PNP. Refiere que debido a una nota anónima se le instauró proceso administrativo disciplinario el que concluyó con la resolución cuestionada. Sostiene que la sanción es desproporcionada y carente de razonabilidad, dado que culminó satisfactoriamente sus estudios graduándose con altas calificaciones, no habiendo sido sancionado ni cometido falta disciplinaria alguna durante su permanencia en dicha casa de estudios.

La Comisión de Disciplina de la mencionada Escuela y los Vocales emplazados, aducen que durante el procedimiento sancionatorio se trasgredió el Principio de Legalidad, puesto que durante la etapa de la investigación no se cumplió con la estructura establecida por el artículo 81.° de la Ley N.° 28338, irregularidad que vicia el proceso, deviniendo en nula no sólo la investigación administrativa, sino también la resolución cuestionada. Finalmente, alega que al no existir pronunciamiento de la Administración respecto del recurso de apelación interpuesto por su madre y apoderada, se debe dar por concluida la vía administrativa.

El Director emplazado contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, argumentando que la sanción de separación definitiva impuesta obedece a que el demandante incurrió en falta grave al consignar hechos falsos que le permitieron el ingreso a la Escuela Policial.

El Primer Juzgado Civil de Piura, con fecha 30 de enero de 2006, declara fundada la demanda, por considerar que la resolución cuestionada vulnera los derechos fundamentales del demandante, al no existir razonabilidad y proporcionalidad en la decisión.

La recurrida, revocando la apelada, declara infundada la demanda, arguyendo que la sanción impuesta no solo está prevista en la ley, sino que se encuentra justificada.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se deje sin efecto la Resolución N.º 004-2005- E.T.S-PNP-LU.P/D.SEG, que con 22 de julio de 2005 le impone al demandante la sanción de separación definitiva de la Escuela Técnico Superior PNP La Unión, por medida disciplinaria.

Argumentos del demandante

2. El demandante considera vulnerados sus derechos al debido procedimiento, a la tutela jurisdiccional, a la libertad de trabajo, a la defensa y a la no discriminación.

3. Fluye de la Resolución N.º 004-2005- E.T.S-PNP-LU.P/D.SEG, que obra de fojas 3 a 4, que el demandante fue sancionado con la medida de separación definitiva de la Escuela de Formación Técnico-Policial por infringir el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, al haber "[...] *logrado su ingreso a la Escuela de Formación, presentando documentos y o información falsa y omitir la información requerida, al omitir en su declaración jurada información relacionada con su paternidad";* hecho que constituye falta grave contemplada en el numeral 16) del artículo 133.º del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.

4. Alega el recurrente que "[...] la sanción impuesta resulta desproporcionada, toda vez que concluyó satisfactoriamente sus estudios y se graduó con altas calificaciones, no habiendo sido sancionado ni cometido falta disciplinaria alguna durante su permanencia académica".

   Se ha contravenido el principio de Legalidad, prosigue el demandante , "toda vez que no se ha cumplido con la estructura de la etapa de investigación, establecida por el artículo 81.º de la Ley N.º 28338, siendo que al no cumplirse con los requisitos de procedibilidad, irregularidad que vicia el proceso, deviniendo en nula la investigación administrativa y por ende la resolución cuestionada".

Argumentos de los integrantes del Consejo de Disciplina de la Escuela Policial demandada

5. Los miembros integrantes del Consejo de Disciplina, al contestar la demanda, alegan que "[...] la sanción impuesta al demandante no resulta injusta, toda vez que pudo

comprobarse que éste en su condición de alumno presentó declaración jurada falsa omitiendo informar sobre su paternidad, hecho que constituye falta grave contra la disciplina, pasible de la sanción administrativa de separación definitiva, conforme a lo previsto en los artículos 133.16, 135 y 139 del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, Ley N.° 28338" (*Cfr.* ff. 94-101; 116-119; 123-126)

6. Asimismo sostienen que "[...] durante el procedimiento sancionador el demandante aceptó su responsabilidad, siendo que lo afirmado en el extremo que desconocía la prohibición -relativa al estado civil y a la paternidad- constituyen argumentos de defensa".

7. En virtud de lo expuesto por la partes, el Tribunal estima pertinente evaluar la correspondencia entre los hechos materia del proceso administrativo disciplinario y la sanción administrativa impuesta a fin de verificar si se vulneraron los derechos constitucionales invocados.

El debido proceso en sede administrativa

8. La Corte Interamericana, en doctrina que este Tribunal suscribe, ha señalado que

> [..] si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula ´Garantías Judiciales´, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos."(párrafo 69). "(...) Cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas." (Párrafo 71) [La Corte ha insistido en estos postulados en los Casos Baena Ricardo, del 2 de febrero de 2001 (Párrafos 124-127) e Ivcher Bronstein, del 6 de febrero de 2001 (Párrafo 105)]. (*Cfr.* 2050-2002-AA Caso Ramos Colque)

9. En uniforme y reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que

> [...] el fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional. (*Cfr* STC 4889-2004-AA)

10. De ello se infiere que el debido proceso en sede administrativa importa un conjunto de derechos y principios que forman parte de un contenido mínimo, y que constituyen las garantías indispensables con las que cuenta el administrado frente a la Administración.

Principios de la potestad sancionadora administrativa

11. Los principios que orientan la potestad sancionadora establecen facultades para determinar infracciones administrativas e imponer las sanciones correspondientes.

    La potestad sancionadora de todas las entidades está regida por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, causalidad, presunción de licitud, entre otros.

Análisis de la controversia

12. En el presente caso, serán materia de análisis los hechos objeto del procedimiento administrativo sancionador y la medida disciplinaria impuesta al recurrente, específicamente :

    a) Si se procesó y condenó al demandante por un acto que al momento de cometerse no se encontraba previsto como falta grave en el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú *(principio de legalidad);*

    b) Si en el procedimiento administrativo sancionador seguido contra el recurrente se observaron las reglas establecidas en el artículo 81.° de la Ley N.° 28338, Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (*principio de legalidad procesal), y*

    c) Si la sanción administrativa impuesta resulta desproporcionada *(principio de razonabilidad).*

Principio de legalidad y principio de legalidad procesal

14. El *principio de legalidad* en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Caso de la Legislación Antiterrorista, Exp. N.° 010-2002-AI/TC), el principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

    Como se ha señalado, "Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley. (*Cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional español 61/1990).

15. Empero, *no* debe identificarse el principio de legalidad con el principio de legalidad procesal penal. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2 de la Constitución, se satisface cuando se cumple la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, enunciado en el artículo 139.3, referido al aspecto puramente procesal, garantiza a toda persona el estricto respeto de los procedimientos previamente establecidos, al prohibir que ésta sea desviada de la jurisdicción predeterminada, sometida a procedimiento distinto o juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ó por comisiones especiales.

.16. Por lo que se refiere a la falta contemplada en el inciso 16) del artículo 133.° de la Ley N.° 28338 -*haber logrado su ingreso a la Escuela de Formación, presentando documentos o información falsa, o adulterando u omitiendo la información requerida*- el grado de certeza exigible a la conducta prohibida está expresamente señalado en la ley, al precisar de manera clara e inequívoca cuáles son las conductas prohibidas, por lo que la sanción no podría ser considerada inconstitucional, toda vez que observa el principio de legalidad.

Por otro lado, respecto al principio de legalidad procesal, el artículo 81.° del dispositivo acotado establece los actos que se observarán durante la investigación, prevé el plan, las diligencias que pudieran actuarse y la formulación del Informe Administrativo Disciplinario. No obstante, señalar las diligencias probables de actuación no importa que el instructor tenga la obligación de actuar durante la etapa de investigación todas y cada una de las actuaciones previstas por la norma, sino que se *actuarán* las diligencias que resulten idóneas, atendiendo a la naturaleza de los hechos investigados.

Siendo así, no puede considerarse transgresión al procedimiento debido el que el instructor, dentro de su facultad discrecional, actúe determinadas diligencias y excluya de la investigación aquellas que, a su juicio, resultan ineficaces para esclarecer los cargos imputados.

Principio de razonabilidad

17. Finalmente, con respecto a la alegada desproporción en la sanción de separación definitiva, ya que el recurrente: "[...] concluyó satisfactoriamente sus estudios y se graduó con altas calificaciones, no habiendo sido sancionado, ni cometido falta disciplinaria alguna durante su permanencia académica, es importante subrayar que tal medida, prevista en el inciso 16) del artículo 133.° de la Ley N.° 28338 del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, es la única sanción posible a imponerse, toda vez que en la parte inicial del citado artículo se establece:

> [...] Los cadetes y alumnos de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional del Perú serán sancionados con separación definitiva por medida disciplinaria en caso de cometer una o varias de las infracciones que se detallan a continuación [...].

18. De lo expuesto se infiere que no es facultad del Consejo de Disciplina que tiene a su cargo el procedimiento o de quien ejecute la sanción a imponerse graduar la razonabilidad del castigo a imponerse. En este orden de ideas, mal podría obligarse a los emplazados a adoptar una medida distinta a la impuesta.

    Por el contrario, el Tribunal Constitucional considera que no es inconstitucional la sanción cuestionada dado que su imposición denota la estricta observancia del *principio de legalidad*, puesto que se aplicó la sanción que estaba previamente contemplada en la norma.

19. En consecuencia, al no acreditarse la vulneración de los derechos fundamentales invocados, la demanda debe ser desestimada, en aplicación del artículo 2.° del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)