



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2016-PI/TC

1

PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 00008-2016-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 17 de julio de 2018

CIUDADANOS C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra determinadas disposiciones de los Decretos Legislativos 1132 y 1133

Magistrados firmantes:

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2016-PI/TC

2

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES	3
A. PETITORIO	3
B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	3
B.1. Demanda	4
B.2. Contestación de la demanda	5
II. FUNDAMENTOS	6
A. Análisis de constitucionalidad formal	7
B. Análisis de constitucionalidad material	10
B.1. La supuesta discriminación a los pensionistas del Decreto Ley 19846	10
B.2. Análisis sobre la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132	13
B.3. Análisis sobre la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133	15
B.4. Análisis sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133	16
III. FALLO	18

mp



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2016-PI/TC

3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini (presidente), Miranda Canales (vicepresidente), Ramos Núñez, y Ledesma Narváez pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 31 de octubre de 2017. Se deja constancia que los magistrados Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera que votarán en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO

Con fecha 10 de octubre de 2016, más de cinco mil ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos del Decreto Legislativo 1132, que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y contra el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el Ordenamiento Definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial, ambos publicados en el Diario Oficial *El Peruano* el 9 de diciembre de 2012. Los demandantes alegan la violación de diversos artículos de la Constitución y plantean la siguiente pretensión:

Se declare la inconstitucionalidad por la forma del Decreto Legislativo 1133.

Se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 14, Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132.

- Se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Segunda (primer párrafo) y Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133.

En defensa de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, con fecha 3 de julio de 2017, el Poder Ejecutivo, representado por el Procurador Pública del Ministerio de Defensa contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por lo que solicita que la misma sea declarada infundada.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones legales objetadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación.



B.1. Demanda

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- El Decreto Legislativo 1133 es inconstitucional por la forma porque contraviene el artículo 104 de la Constitución y la Ley 29915 (en adelante ley autoritativa), toda vez que no se ha cumplido con lo dispuesto tácitamente en el artículo 2.6 de la ley autoritativa. Es decir, pese a que con dicho artículo se otorgó facultades para legislar sobre la reforma del régimen remunerativo y de pensiones del personal de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no se ha legislado sobre la equivalencia de las pensiones del personal de estas instituciones que pertenecen al régimen del Decreto Ley 19846 y que pasaron al retiro antes del 10 de diciembre de 2012, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado, lo cual además ha dado lugar a que en la actualidad existan diferentes montos de pensiones entre efectivos del mismo grado por el solo hecho de pertenecer a diferentes instituciones (Marina de Guerra, Fuerza Área, Ejército Peruano, Policía Nacional, etc.).
- El artículo 14 del Decreto Legislativo 1132 es inconstitucional por el fondo porque contraviene el derecho a la igualdad previsto en el artículo 2.2 de la Constitución, toda vez que establece un trato diferenciado injustificado en el otorgamiento del subsidio por fallecimiento entre el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional el Perú que se encuentran en actividad – a quienes se les asigna sobre la base de la remuneración consolidada – y aquellos que se encuentran en situación de retiro (pensionistas) a quienes se les asigna su pensión sobre la base de la remuneración total común, que resulta ser una cantidad ínfima.
- La Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132 también son inconstitucionales por el fondo, pues contravienen los artículos 102.1 y 103 de la Constitución, toda vez que derogan el Decreto Supremo 213-90-EF y demás normas complementarias solo para el personal militar y policial en situación de actividad, a quienes se les aplica el nuevo concepto denominado "remuneración consolidada"; mientras que tales normas mantienen su vigencia para los pensionistas que pasaron a la situación de retiro antes del 10 de diciembre de 2012. Esto genera una dualidad, puesto que estas normas poseen doble condición: de estar vigentes y derogadas a la vez, afectando con ello el carácter abstracto e impersonal de las leyes.
- El primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133 es inconstitucional porque vulnera los artículos 2.2 y 62 de la Constitución. Al respecto, se señala que al establecer que las modificaciones en las remuneraciones del personal en actividad no alcanzan a los actuales pensionistas se está excluyendo de manera arbitraria los beneficios pensionarios a los pensionistas del Decreto Ley 19846 que alcanzaron la pensión renovable y que pasaron a la

[Handwritten signature]



- situación de retiro antes del 10 de diciembre de 2012, congelando de esta manera las pensiones. Asimismo, se sostiene que los militares y policías al iniciar la carrera militar y policial establecen un "contrato social" con el Estado el mismo que no puede ser modificado por leyes u otras disposiciones.

- Finalmente, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133 resulta inconstitucional porque contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, toda vez que se establece que el personal que pasa al retiro después de la puesta en vigencia del Decreto Legislativo en mención, mientras dure el proceso de integración, su pensión será igual al monto total de la remuneración consolidada que percibían en actividad, es decir, nivelan el monto de la pensión con el de la remuneración.

B.2. Contestación de la demanda

La contestación de la demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- En cuanto a la Ley 29915, ley autoritativa, se alega que ante la necesidad de legislar sobre una nueva escala de ingresos aplicable al personal militar y policial en el cual se tenga en cuenta el alto riesgo en el desarrollo de sus labores, el trabajo efectivo y la responsabilidad de sus funciones, se optó por cerrar definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley 19846 y sus normas modificatorias y complementarias. Este régimen generaba distorsiones en el sistema llevando a la insolvencia a la Caja de Pensiones Militar Policial. Merece precisar que en este sistema se otorgaba: a) pensiones nivelables; b) tasa de aportes subdimensionales; c) pensión calculada sobre la base de la última remuneración percibida más beneficios adicionales; d) pensiones al 100% de tasa de reemplazo; y, e) el otorgamiento de compensación que se concede al personal que pasó a la situación de retiro sin haber cumplido el tiempo mínimo de servicios.

- Asimismo, se sostiene que los pensionistas a quienes se les aplica el Decreto Ley 19846 no sufren vulneración del principio-derecho a la igualdad, puesto que dicha diferenciación responde a una lógica de sostenibilidad del sistema previsional y equilibrio financiero; y el hecho de que los artículos 39 y 41 de dicho Decreto Ley señale la posibilidad de una variación de la pensión en función a las remuneraciones, este sistema de reajuste no es factible realizar en función al nuevo sistema de remuneraciones, por existir normas legales posteriores que lo prohíben. Por ello, la finalidad de la norma en cuestión no es beneficiar a los pensionistas que pasaron al retiro antes de su vigencia, al contrario, su eficacia será a partir del 10 de diciembre de 2012, aplicándose al personal militar y policial en actividad.

mm



- En cuanto al artículo 14 del Decreto Legislativo 1132 se argumenta que el subsidio por fallecimiento aplica al personal militar y policial en situación de actividad, en razón de que éstos perciben la remuneración consolidada; y en donde no afecta ni discrimina a los pensionistas regidos por el Decreto Ley 19846. Asimismo, no existe discriminación por cuanto la diferencia se encuentra fundada en bases objetivas y razonables relacionadas con la reforma institucional en la escala de ingresos y en las pensiones de militares y policías, cumpliendo lo establecido en la ley autoritativa.
- Con relación a la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132 se sostiene que se derogan y dejan sin efecto todas las normas relativas a las remuneraciones, bonificaciones y beneficios del personal militar y policial en actividad. Este hecho concuerda con la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar y policial activos que establece una única y nueva escala de ingresos denominada "remuneración consolidada". Es decir, se reunifica los ingresos del personal de acuerdo a su grado o categoría que ostentan. Asimismo, se agrega que los ingresos de los pensionistas se adecúan conforme al Decreto Ley 19846, así como un incremento de estos tal como lo establece el anexo 4 del Decreto Supremo 246-2012-EF.
- En cuanto a la Segunda (primer párrafo) y Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133 se afirma que el Tribunal Constitucional ya ha establecido que la entrada en vigor de ambos decretos legislativos, así como del Decreto Supremo 246-2012-EF no genera un trato distinto entre el personal militar y policial. Además se fundamenta en el hecho que el objetivo de las normas es evitar diferenciaciones injustificadas entre aquellos en función a sus grados, honores, remuneraciones o pensiones.

II. FUNDAMENTOS

1. Expuestos los argumentos por ambas partes, el Tribunal Constitucional se ocupará, en primer lugar, de analizar la constitucionalidad formal. Para ello se debe estudiar la vinculación entre el Decreto Legislativo 1133 con la materia delegada, bajo el parámetro de control de la ley autoritativa (Ley 29915). Esta ley facultó al Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional del sector Interior y de Defensa Nacional. En segundo lugar, se procederá al análisis de constitucionalidad material del artículo 14, de la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132; así como de la Segunda (primer párrafo) y Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, tomando en consideración los derechos y principios que, según la parte demandante, habrían sido vulnerados.

mm



A. Análisis de constitucionalidad formal

2. Los ciudadanos demandantes sostienen que el Decreto Legislativo 1133 no guarda relación con la ley autoritativa, por lo que sería inconstitucional por la forma. Con tal fin afirman que el legislador al momento de reformar el régimen remunerativo y de pensiones del personal militar y policial ha omitido establecer la equivalencia de las pensiones del personal policial y militar que pertenece al régimen del Decreto Ley 19846 que pasaron al retiro antes del 10 de diciembre de 2012. De este modo se habría incumplido el "mandato tácito (*sic*) establecido en el Art. 2 inciso 6 de la Ley autoritativa 29915".
3. Es una constante jurisprudencial que el análisis de constitucionalidad formal tiene que ver con determinar si se han transgredido normas procedimentales o del *iter* legislativo en el proceso de formación de las leyes. Los supuestos generadores de esta infracción pueden ser: i) el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución, ii) el tratamiento de una materia reservada directamente por la Constitución a otra fuente formal específica del Derecho; y iii) la expedición de la norma por un órgano constitucionalmente incompetente para hacerlo (fundamento 22 de la STC 0020-2005-PI/TC y fundamento 2 de la STC 0012-2012-PI/TC). Precisamente, a la luz de este último supuesto corresponde realizar el examen de constitucionalidad de la legislación ejecutiva delegada de autos.
4. En nuestro ordenamiento jurídico, el Congreso de la República es el órgano que ejerce originariamente la función legislativa (artículo 102.1 de la Constitución). Sin embargo, el Poder Ejecutivo ejerce también tal función de manera *derivada* y bajo supuestos especiales y específicos, a través de los decretos legislativos (artículo 104 de la Constitución). La delegación de facultades legislativas no supone la renuncia del Congreso de la República de su función legislativa encomendada por la Constitución, tampoco quiere decir que durante el lapso que dure la delegación, el Congreso carezca de la competencia para ejercer dicha función.
5. Esto es así por cuanto no es posible jurídicamente que un Poder del Estado, o alguno de sus órganos constitucionales, pueda delegar a otro absolutamente una competencia que la Constitución le ha asignado directa y expresamente. Por lo demás, el encontrarse autorizado para legislar por delegación, tampoco supone que el Poder Ejecutivo legisle en representación, por cuenta o en nombre del Parlamento, sino que se trata del ejercicio autónomo de una facultad de aquél, toda vez que la legislación ejecutiva delegada es la materialización del ejercicio de la competencia de ejercer función legislativa con que la Constitución ha investido al Poder Ejecutivo.

mm



6. En efecto, el ya mencionado artículo 104 de la Constitución establece:

“El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley (...).”

Ello implica que, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, el ejercicio de dicha competencia se encuentra sujeto a determinados límites, tales como que la delegación legislativa debe ser concedida mediante ley autoritativa (límites formales), debe contener la indicación específica de la materia que se delega (límites materiales), así como el establecimiento de un plazo determinado (límites temporales).

7. Sobre los límites materiales, este Tribunal considera que dicha exigencia se encuentra dada con la mención o indicación de la materia específica que se ha delegado, la misma que puede estar referida a una o varias áreas del Derecho. La Constitución no impone la obligación de desarrollar o exponer de manera detallada o minuciosa el contenido que se debe incluir en el decreto legislativo, puesto que una exigencia de esa naturaleza convertiría en innecesaria la existencia misma de la delegación de facultades y la expedición de la norma. En cambio, lo que sí proscribe la Constitución es el uso o empleo de fórmulas manifiestamente generales, indefinidas o imprecisas. Asimismo, el contenido normativo que expresa la ley autoritativa debe ser determinado considerando, de un lado, la propia facultad delegada y, de otro, el objetivo de esta (fundamento 6 de la STC 0002-2010-PI/TC).

8. En una anterior oportunidad, este Tribunal se ha manifestado también en torno a la naturaleza de la ley autoritativa, definiéndolas como “las prescripciones normativas generales y escritas emanadas del Congreso de la República, conforme a un procedimiento prefijado por la Constitución” (fundamento 16 de la STC 0047-2004-AI/TC). Así, dentro de la clasificación de las leyes ordinarias, se advierte la existencia de dos subtipos, entre las que se encuentran las leyes autoritativas o habilitantes.

9. En efecto, se señaló que “[p]or otro lado, y siempre dentro del tipo de ley ordinaria, nuestra Constitución establece algunos subtipos de la ley ordinaria, con especiales características, pero que en esencia mantienen la condición de ley ordinaria porque su modo de producción es el establecido por la Constitución. Así, por ejemplo, el artículo 104 de la Constitución se refiere a la ley autoritativa, mediante la cual el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2016-PI/TC

9

Congreso de la República delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar a través de Decretos Legislativos. Dicha ley tiene dos elementos indispensables: la materia específica a delegar y el plazo determinado para ejercer la delegación. A su turno, conforme a los artículos 104 y 101.4 de la Constitución, el Congreso de la República no puede delegar al Poder Ejecutivo las materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República” (fundamento 16 de la STC 0047-2004-PI/TC).

10. En el presente caso se advierte que mediante Ley 29915, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de setiembre de 2012, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de noventa (90) días calendario en materia de fortalecimiento y reforma institucional del Sector Interior y de Defensa Nacional. El objeto materia de controversia se encuentra en el artículo 2 inciso 6 de la Ley 29915, que establece lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas.

La delegación a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

(...)

6. Reforma del régimen remunerativo y de pensiones del personal de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas.

(...)”.

11. Por su parte, en las consideraciones del Decreto Legislativo 1133 se señala:

- Que, el Congreso de la República, por Ley 29915 ha delegado en el Poder Ejecutivo, por un plazo de noventa (90) días calendario, la facultad de legislar mediante decreto legislativo sobre materia de Fortalecimiento y Reforma Institucional del Sector Interior y de Defensa Nacional, siendo una de las materias la Reforma del régimen remunerativo y de pensiones del personal de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas;
- Que, se requiere cerrar definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley 19846 y sus normas modificatorias y complementarias, debido al presente estado de iliquidez e insolvencia que afronta el régimen;
- Que, en atención a lo anteriormente mencionado, es necesario establecer el nuevo Régimen de Pensiones del personal militar y policial, el cual será aplicado a quienes a partir de la entrada en vigencia de la presente norma

MAI



inicien la carrera de Oficiales o Suboficiales, según corresponda, las mismas que deberán registrarse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación, de acuerdo a lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú; (...).

12. De lo expuesto, se advierte que el Poder Ejecutivo se ha ceñido estrictamente a la facultad delegada para el establecimiento de un nuevo régimen de pensiones del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Además, del artículo 2 inciso 6 de la Ley 29915 no se deriva ni expresa ni tácitamente la obligación de establecer una equivalencia pensionaria con respecto a los pensionistas del régimen del Decreto Ley 19846, que pasaron a la situación de retiro antes de 10 de diciembre de 2012. Menos puede afirmarse, por ello, que se incurre en una inconstitucionalidad formal, por el hecho de que no se cumplió con el supuesto mandato que, según los demandantes, consiste en “establecer la EQUIVALENCIA PENSIONARIA, de los integrantes de las FF.AA. y PNP, que al 10DIC2012, se encontraban en condición de PENSIONISTAS (...)”. Tal mandato no se deriva ni explícita ni implícitamente de la ley autoritativa.

13. Sobre esta base, este Tribunal concluye que el Decreto Legislativo 1133 no resulta contrario al artículo 104 de la Constitución y la ley autoritativa, Ley 29915, por lo que corresponde ser confirmada en su constitucionalidad formal, y en consecuencia, la demanda en este extremo debe ser declarada infundada.

B. Análisis de constitucionalidad material

14. En ese apartado, este Tribunal analizará las objeciones de inconstitucionalidad material formuladas contra el artículo 14, Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132, así como contra la Segunda (primer párrafo) y Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, sobre la base de los derechos y principios que, según la parte demandante, han sido vulnerados.

B.1. La supuesta discriminación a los pensionistas del Decreto Ley 19846

15. Los demandantes solicitan la inconstitucionalidad del artículo 14 del Decreto Legislativo 1132 por contravenir el artículo 2.2 de la Constitución. El texto de esta disposición legal es el siguiente:

Artículo 14.- Subsidio por fallecimiento

El subsidio por fallecimiento se asigna en los casos de fallecimiento del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en situación de actividad, así como del cónyuge, hijos o padres.

mp



En el caso de fallecimiento del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, el monto del subsidio será equivalente a tres (03) Remuneraciones Consolidadas del grado correspondiente a la fecha del deceso del efectivo, y se otorgará en el siguiente orden excluyente: cónyuge, hijos, padres y hermanos.

En el caso de fallecimiento del cónyuge, hijos o padres del efectivo, el monto equivale a dos (02) Remuneraciones Consolidadas en el grado correspondiente a la fecha de ocurrencia del fallecimiento.

El subsidio por fallecimiento será de cargo de los pliegos presupuestarios de los Ministerios de Defensa e Interior, respectivamente.

Precítese que dicho subsidio no es incompatible con el beneficio que se otorga en cumplimiento de la Ley N° 29420, Ley que fija monto para el beneficio de seguro de vida o compensación extraordinaria para el personal de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú o sus beneficiarios, y sus normas complementarias y modificatorias

16. Los ciudadanos demandantes sostienen que el artículo 14 del Decreto Legislativo 1132 es inconstitucional por el fondo porque contraviene el derecho de igualdad previsto en el artículo 2.2 de la Constitución, toda vez que establece un trato diferenciado injustificado respecto del otorgamiento del subsidio por fallecimiento entre el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que se encuentran en actividad a quienes se les asigna sobre la base de la remuneración consolidada y aquellos que se encuentran en situación de retiro (pensionistas) a quienes se les asigna sobre la base de la remuneración total común. Los demandantes agregan que esta diferenciación en el tratamiento discrimina a los "pensionistas (retirados)" puesto que el subsidio termina siendo una cantidad ínfima que no permite asumir los gastos del sepelio de manera digna.

17. Por su parte, el demandado sostiene que el subsidio por fallecimiento se aplica al personal militar y policial en situación de actividad, en razón de que éstos perciben la remuneración consolidada, lo que no discrimina a los pensionistas del Decreto Ley 19846. Asimismo, agregan que no existe una discriminación por cuanto la diferencia se encuentra fundada en bases objetivas y razonables relacionadas con la reforma institucional en la escala de ingresos y en las pensiones de militares y policías, cumpliendo así lo establecido en la ley autoritativa

18. El artículo 2, inciso 2 de la Constitución reconoce el principio-derecho de igualdad bajo los siguientes términos:

"Artículo 2.- 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. (...)".

19. En anterior jurisprudencia, el Tribunal ha afirmado que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones. La primera de ellas, la igualdad ante la ley, está referida a la



necesidad de una aplicación igualitaria de la ley a todos aquellos que se encuentren en una misma situación de hecho prevista por la norma; la segunda, la igualdad en la ley, está referida a la imposibilidad de un órgano de modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, por lo que, al apartarse de un precedente, el órgano en cuestión debe necesariamente justificar tal decisión (fundamento 7 de la STC 2498-2008-PA/TC).

20. Asimismo, la igualdad ostenta la condición de principio y de derecho subjetivo constitucional (fundamento 20 de la STC 0045-2004-PI/TC). Como principio establece el 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 motivos de cualquier otra índole) que jurídicamente resulten relevantes.

21. Sin embargo, este derecho no garantiza un tratamiento de la misma forma siempre y en todos los casos. Ya en anterior ocasión, este Tribunal mediante la STC 2437-2013-PA/TC sostuvo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva N° 4/84 destacó 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”.

22. Asimismo, conviene precisar que la nueva estructura de ingresos establecida en el Decreto Legislativo 1132 en cuestión tiene como ámbito de aplicación el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en situación de actividad (artículo 4), cuyas remuneraciones, bonificaciones y beneficios se abonan en virtud del alto riesgo en el desarrollo de sus labores, el trabajo efectivo y la responsabilidad de sus funciones (artículo 5).

23. Ahora bien, por obvio que parezca, el personal militar y policial en actividad pone en riesgo su vida e integridad a diferencia del personal en situación de retiro. Ello exige que a nivel legislativo se deba asumir un mayor compromiso con quienes en actividad exponen permanentemente su vida y salud. Este criterio, por lo demás, resulta válido para justificar una regulación normativa diferente. De ahí que se encuentre justificado el tratamiento diferente entre el personal militar y policial en



situación de actividad y el personal en situación de retiro para el caso del subsidio por fallecimiento. Y es que para el cálculo de dicho subsidio la diferencia entre el personal en actividad y aquel en retiro sí resulta objetivamente relevante.

24. Sobre la base de lo anterior, este Tribunal considera que el término de comparación propuesto por los demandantes no es válido en la medida en que la situación en la que se encuentra el personal militar y policial en actividad es diferente de la que se encuentra el personal en retiro. O lo que es lo mismo, no se ha acreditado que efectivamente un mismo supuesto de hecho esté siendo normado de manera distinta sin justificación alguna y, por tanto, convierta en ilegítima tal distinción. Siendo así, es constitucionalmente válido que durante su situación en actividad el personal militar y policial cuente con una regulación diferente respecto las asignaciones otorgadas al personal en retiro

25. Por lo demás, si bien los demandantes han propuesto ejemplos, estos no terminan por acreditar o justificar la ilegitimidad de la distinción. De hecho, los ejemplos propuestos referidos a la Octava y la Novena Disposición Complementaria Final no tocan la cuestión aquí abordada. En estos se establece que los fondos de vivienda militar y de salud se realizan en base a la remuneración consolidada. Nada hace indicar que reciben los mismos beneficios. Y en todo caso, ello no implica que el personal en retiro y el que está en actividad deban encontrarse bajo la misma regulación respecto al subsidio por fallecimiento.

26. Por lo expuesto, este Tribunal concluye que el artículo 14 del Decreto Legislativo 1132 no contraviene el artículo 2.2 de la Constitución, por lo que se debe confirmar su constitucionalidad, y en consecuencia, la demanda en este extremo debe ser declarada infundada.

B.2. Análisis sobre la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132

27. Los demandantes también solicitan la inconstitucionalidad de la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132. El contenido normativo de estas disposiciones expresan lo siguiente:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA.- Deróguese todas las normas sobre las remuneraciones, bonificaciones y beneficios del personal militar y policial en situación de actividad aprobadas por el Decreto Supremo N° 213-90-EF, así como sus normas complementarias, modificatorias y reglamentarias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2016-PI/TC

14

SEGUNDA.- Deróguese o déjese sin efecto según corresponda, las disposiciones relativas a las remuneraciones, bonificaciones y otros beneficios del personal militar y policial en situación de actividad contenidas en los siguientes dispositivos legales:

- Resolución Ministerial N° 1020-DE/OGA.
- Artículo 408ª del Decreto Legislativo N° 556.
- Artículo 47º del Decreto Legislativo N° 573.
- Decreto Supremo N° 018-69-GU.
- Decreto Supremo N° 013-76-CCFA.
- Decreto Supremo N° 023-2005-DE/EP.
- Decreto Supremo N° 001-78-CCFA.
- Decreto Supremo N° 001-85-CCFA.
- Decreto Supremo N° 237-91-EF.
- Decreto Supremo N° 142-91-EF.
- Decreto Supremo N° 010-91-EF.
- Decreto Supremo N° 054-92-EF.
- Decreto Ley N° 25458.
- Decreto Ley N° 25739.
- Decreto Ley N° 25943.
- Decreto Supremo N° 098-93-EF.
- Decreto Supremo N° 046-94-EF.
- Decreto de Urgencia N° 090-96.
- Decreto Supremo N° 048-97-EF.
- Decreto de Urgencia N° 073-97.
- Decreto de Urgencia N° 011-99.
- Decreto Supremo N° 037-2001-EF.
- Decreto de Urgencia N° 105-2001.
- Decreto Supremo N° 196-2001-EF.
- Decreto Supremo N° 068-2003-EF.
- Decreto de Urgencia N° 002-2006.
- Decreto Supremo N° 008-2005-IN.
- Ley N° 28254.
- Ley N° 28750.
- Ley N° 29142.
- Ley N° 29465.
- Decreto de Urgencia N° 055-2009.

Deróguese la Ley N° 28944 a los 15 días calendarios contados a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo.”

28. Los demandantes sostienen que la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132 también son inconstitucionales porque contravienen los artículos 102.1 y 103 de la Constitución, toda vez que derogan el Decreto Supremo 213-90-EF y sus normas complementarias solo para el personal militar y policial en situación de actividad, a quienes se le aplica el nuevo concepto denominado "remuneración consolidada"; mientras que tales normas mantienen su vigencia para los pensionistas que pasaron a la situación de retiro antes del 10 de diciembre de 2102, lo cual, genera una dualidad, puesto que estas normas poseen doble condición: de estar vigentes y derogadas a la vez, afectando con ello el



carácter abstracto e impersonal de las leyes. El demandado, por su parte, argumenta que la derogación de las normas para el personal en actividad se sujeta al cambio de régimen pensionario establecido en el Decreto Legislativo 1133.

29. Al respecto, este Tribunal considera que la alegada "doble condición" de las leyes derogadas por la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132, que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar y policial "*en actividad*" no resulta de recibo. Y es que los beneficios pensionarios que mantiene el mencionado personal militar y policial "*en retiro*", no se otorgan porque dichas leyes "derogadas" sigan vigentes, sino porque tales beneficios previsionales han sido otorgados por el Decreto Ley 19846, que regula determinado régimen de "*pensiones*" del personal militar y policial.

30. Con relación a la supuesta "anarquía legal" que los demandantes consideran existente, corresponde afirmar que los mismos parten de un error. Y es que las disposiciones legales que han sido comprendidas en la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132 han sido derogadas por este decreto legislativo. Ello es así, porque de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución "(...) [l]a ley se deroga solo por otra ley. (...)". Los decretos legislativos son leyes en sentido material y por tanto pueden modificar o derogar otra ley con igual rango y fuerza normativa.

31. De modo similar, este Tribunal señaló que "(...) la multiplicación de fuentes normativas con el mismo rango ha supuesto que la modificación, suspensión o derogación de la ley, no necesariamente tenga que provenir de otra ley en sentido formal, esto es, de la que el Parlamento pueda aprobar; sino, también, de aquellas otras fuentes normativas que, en el ordenamiento, tienen su mismo rango, como el decreto de urgencia o el decreto legislativo, y dentro, por supuesto, de los límites que la Constitución les impone" (fundamento 12 de la STC 0014-2009-AI/TC).

32. Por lo expuesto, este Tribunal concluye que la Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132 no contravienen los artículos 102.1 y 103 de la Constitución, por lo que corresponde ser confirmada en su constitucionalidad, y en consecuencia, la demanda en este extremo también debe ser declarada infundada.

B.3. Análisis sobre la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133

33. También se cuestiona el primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, que preveía lo siguiente:

mm



“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SEGUNDA.- De la pensión actual en el régimen del Decreto Ley N° 19846

Las modificaciones establecidas en el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú no alcanzan a los actuales pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846, por lo que no se reestructurarán sus pensiones.
(...).

34. Los demandantes sostienen que el primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133 es inconstitucional porque vulnera los artículos 2.2 y 62 de la Constitución. Al respecto, se señala que al establecer que las modificaciones en las remuneraciones del personal en actividad no alcanzan a los actuales pensionistas se está excluyendo de manera arbitraria los beneficios pensionarios a los pensionistas del Decreto Ley 19846 que alcanzaron la pensión renovable y que pasaron a la situación de retiro antes del 10 de diciembre de 2012, congelando de esta manera las pensiones. Asimismo, se sostiene que los militares y policías al iniciar la carrera militar y policial suscriben un "contrato social" con el Estado, el mismo que no puede ser modificado por leyes u otras disposiciones.

35. El demandado, por su parte, sostiene que este Tribunal ya ha establecido que la entrada en vigor de ambos decretos legislativos, así como del Decreto Supremo 246-2012-EF no genera un trato distinto entre el personal militar y policial, además de haberse fundamentado que el objetivo de las normas es evitar diferenciaciones injustificadas entre aquellos en función a sus grados, honores, remuneraciones o pensiones.

36. Sobre el particular, es necesario precisar que el día 21 de noviembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley 30683 que modifica la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, dejando sin efecto el contenido normativo cuya constitucionalidad era cuestionada en este proceso. En consecuencia, en cuanto a este extremo de la demanda debe declararse la sustracción de la materia.

B.4. Análisis sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133

37. Finalmente, los ciudadanos demandantes solicitan la inconstitucionalidad de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133. Dicha disposición presenta el texto normativo siguiente:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES



CUARTA.- Cálculo de la pensión del personal antes de culminar el proceso de integración de la remuneración.

En caso el personal militar y policial hubiere cesado antes de culminar el proceso de integración de la remuneración a que se refiere el literal b) de la Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, para el cálculo de la pensión que pudiere corresponderle se empleará el monto total de la Remuneración Consolidada.

38. Los demandantes sostienen que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133 resulta inconstitucional porque contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, toda vez que establece que el personal que pasa al retiro después de la puesta en vigencia del Decreto Legislativo en mención, mientras dure el proceso de integración, su pensión será igual al monto total de la remuneración consolidada que percibían en actividad, es decir, nivelan el monto de la pensión con el de la remuneración, afectando con ello el criterio de sostenibilidad financiera y no nivelación.

39. El demandado, por su parte, sostiene que este Tribunal ya ha establecido que la entrada en vigor de ambos decretos legislativos, así como del Decreto Supremo 246-2012-EF no genera un trato distinto entre el personal militar y policial, además de haberse fundamentado que el objetivo de las normas es evitar diferenciaciones injustificadas entre aquellos en función a sus grados, honores, remuneraciones o pensiones.

40. Este Tribunal considera que los argumentos de la parte demandante carecen de fundamento. Y es que si bien la prohibición que establece la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución busca proscribir "(...) la nivelación de las pensiones con las remuneraciones", la regulación establecida por la disposición aquí objetada no implica, evidentemente, una nivelación de las pensiones con la remuneración; lo que dicha disposición simplemente hace es determinar que para el cálculo de la pensión correspondiente se empleará el monto total de la denominada remuneración consolidada; lo cual, es muy distinto a sostener que la pensión se nivele con la remuneración.

41. Por lo expuesto, este Tribunal concluye que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133 no es inconstitucional por cuanto no contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, por lo que debe ser ratificada en su constitucionalidad, y en consecuencia, la demanda en este extremo se estima infundada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2016-PI/TC

18

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en cuanto al cuestionamiento del artículo 14, Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1132, así como contra la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133.
2. Declarar que se ha producido la sustracción de la materia en cuanto al cuestionamiento de la versión original de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2016-PI/TC
CIUDADANOS

VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Coincido en todos los extremos con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez y Ferrero Costa en la sentencia de 17 de julio de 2018. En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en cuanto al cuestionamiento del artículo 14, Primera y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto legislativo 1132, así como contra la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133.
2. Declarar que se ha producido la sustracción de la materia en cuanto al cuestionamiento de la versión original de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133.

Lima, 1 de agosto de 2018

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente N.º 00008-2016-PI/TC

Lima, veinticinco de julio de 2018

VOTO DEL MAGISTRADO ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con declarar la sustracción de la materia en la presente demanda relación con los cuestionamientos realizados a la versión inicial de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, e infundada en los demás extremos. Esto en mérito a las consideraciones expresadas en el proyecto de sentencia firmado por los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez y Ferrero Costa.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL