



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, los 25 días del mes de abril de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Augusto Zárate Barandiarán contra la sentencia de fojas 416, de 13 de diciembre de 2012, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El 3 de julio de 2009, el mayor de la Policía Nacional del Perú (PNP) don Carlos Augusto Zárate Barandiarán interpone demanda de amparo contra la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio del Interior solicitando, fundamentalmente, que se ordene a las emplazadas inaplicar a su caso los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 29356, del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, por considerar que vulneran sus derechos fundamentales a la vida; a la defensa; a la dignidad; a la libertad de información, expresión y opinión; a la sindicación; a la negociación colectiva y huelga; a la participación individual y colectiva en la vida política del país; y, a la petición.

Señala que, al exigirle ser un “modelo de honorabilidad, honestidad y servicio, en la vida pública y privada (...)”, el artículo 4 de la Ley 29356 vulnera sus derechos fundamentales pues — como se reconoce en el artículo 1 de la Ley 29356 —, el régimen disciplinario de la PNP únicamente debe aplicable a los actos u omisiones que realiza el personal policial “en cumplimiento de sus funciones” y no a su vida privada.

Agrega que, al disponer que el personal de la PNP “no puede emitir opinión, declarar o informar, a través de los medios de comunicación social, sin autorización de su director general o de su comando (...)”, el artículo 15 de la Ley 29356 vulnera sus libertades de información, opinión y expresión así como su derecho fundamental al honor pues le impide expresarse libremente en los medios periodísticos prohibiéndole, inclusive, realizar declaraciones públicas durante un operativo policial a fin de desmentir acusaciones que pongan en duda su honorabilidad.

Además, refiere que el artículo 16 de la Ley 29356 vulnera su derecho fundamental a participar individual y colectivamente en la vida política del país pues no le permite



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

promover iniciativas legislativas ni impulsar demandas de inconstitucionalidad. Añade que dicho artículo le impide ejercer individualmente su derecho fundamental de petición pues, si otros efectivos de la PNP formularan peticiones similares a la suya, podría ser objeto de una sanción disciplinaria por considerarse que ha ejercido colectivamente dicho derecho contraviniendo la prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 2.20 de la Constitución. Finalmente señala que, al impedir al personal de la PNP participar en actividades sindicales y de huelga, dicho artículo vulnera sus derechos fundamentales de libertad sindical, negociación colectiva y huelga.

Mediante auto de 10 de julio de 2009, el Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declara la improcedencia liminar de la demanda por considerar que, puesto que el actor solicita que se controle la constitucionalidad de normas con rango de ley que no tienen carácter autoaplicativo, la controversia debe resolverse en el proceso de inconstitucionalidad y no en el amparo. A su vez, mediante auto de 12 de abril de 2010, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirma la resolución apelada por similar fundamento.

Sin embargo, mediante auto de 25 de setiembre de 2013 emitido en el Expediente 02615-2010-PA/TC, este Tribunal Constitucional ordena la admisión a trámite de la demanda por considerar que los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 29356 son normas autoaplicativas que sí pueden cuestionarse en la vía del amparo. Además, ordena que se corra traslado de la demanda al Congreso de la República, al Ministerio del Interior y a la Dirección General de la Policía Nacional del Perú.

Mediante escrito de 31 de marzo de 2011, el procurador público encargado de los asuntos judiciales del Poder Legislativo contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada, fundamentalmente, porque las normas impugnadas desarrollan el régimen disciplinario de la PNP en cumplimiento de la reserva de ley contenida en el artículo 168 de la Constitución. Agrega que el artículo 4 de la Ley 29356 tiene por objeto salvaguardar el "honor moral y ética policial" (fojas 153) de la PNP y no incide en el contenido protegido del derecho fundamental a la intimidad. Además, señala que las restricciones a derechos fundamentales contenidas en el artículo 15 de la Ley 29356 se justifican en el carácter no deliberante de la PNP y en el hecho de que "la subordinación jerárquica y la disciplina constituyen valores primordiales" de dicha institución (fojas 155). Finalmente, refiere que el artículo 16 de la Ley 29356 tampoco vulnera derechos fundamentales pues se limita a desarrollar las restricciones establecidas en el artículo 34 de la Constitución.

A su vez, mediante escrito de 6 de abril de 2011, el procurador público encargado de los asuntos judiciales de la PNP deduce la excepción de prescripción por considerar que la demanda ha sido interpuesta después del vencimiento del plazo establecido en el artículo 44 del Código Procesal Constitucional. Sin perjuicio de ello, contesta la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

demanda señalando, en primer término, que ésta debe declararse improcedente porque el amparo no es una vía idónea para cuestionar normas legales emanadas de un procedimiento regular. Agrega que el artículo 4 de la Ley 29356 se limita a exigir que cada efectivo policial sea “ una persona honorable moral y éticamente, a fin de que inspire respeto en el ejercicio de sus funciones (...)” sin incidir negativamente en el derecho fundamental a la privacidad (fojas 179). Además, precisa que las restricciones de derechos contenidas en el artículo 15 de la Ley 29356 se justifican porque la PNP es una institución jerarquizada. Finalmente, refiere que el artículo 16 de la Ley 29356 no vulnera derechos fundamentales porque concuerda con el artículo 34 de la Constitución y tiene por función “ velar por el normal desarrollo del Orden Interno” (fojas 180).

Posteriormente, mediante escrito de 31 de mayo de 2011, el procurador público a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva por considerar que la PCM no ha emitido la Ley 29356 ni es la entidad encargada de su aplicación. Sin perjuicio de ello, contesta la demanda señalando que ésta debe declararse improcedente porque las normas impugnadas no tienen la condición de autoaplicativas. Además, señala que estas normas no vulneran derecho fundamental alguno pues corrigen los vicios de inconstitucionalidad identificados por este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 02050-2002-AA/TC.

Finalmente, mediante escrito de 2 de junio de 2011, el procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio del Interior deduce la excepción de incompetencia por considerar que la controversia debe resolverse en el proceso de inconstitucionalidad. Sin perjuicio de ello, contesta la demanda señalando que no existe amenaza contra los derechos fundamentales del actor porque éste no ha cometido una infracción susceptible de ser sancionada en aplicación del régimen disciplinario de la PNP. Además, señala que las restricciones de derechos fundamentales contenidas en las normas cuestionadas se justifican en los artículos 39, 40, 41, 42, 167, 168, 169, 170, 171 y 172 de la Constitución.

Mediante auto de 29 de diciembre de 2011, el Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declara infundadas las excepciones deducidas y saneado el proceso. A su vez, mediante sentencia de 25 de abril de 2012, declara infundada la demanda por considerar que, si bien las normas cuestionadas por el recurrente establecen una diferenciación entre los integrantes de la PNP y el resto de ciudadanos, dicha diferenciación se encuentra constitucionalmente justificada porque supera cada uno de los subprincipios que conforman el *test de proporcionalidad*. Finalmente, mediante sentencia de 13 de diciembre de 2012, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirma la sentencia apelada por similar fundamento.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

FUNDAMENTOS

I.-Cuestiones procesales previas

1. A través de la demanda de amparo de autos, el actor solicita que se inapliquen los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 29356, del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, por considerar que vulneran sus derechos fundamentales a la vida; a la defensa; a la dignidad; a la libertad de información, expresión y opinión; a la sindicación; a la negociación colectiva y huelga; a la participación individual y colectiva en la vida política del país; y, a la petición.
2. En el auto de 25 de setiembre de 2013, emitido en el Expediente 02615-2010-PA/TC, este Tribunal Constitucional concluyó que dichas normas tienen carácter autoaplicativo por lo que sí pueden ser cuestionadas vía amparo de conformidad con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional. En el fundamento 6 de dicho auto se señaló lo siguiente sobre el particular:

“(…) los artículos 4.º, 15.º y 16.º de la Ley N.º 29356, de cuyo contenido se ha hecho mención en el considerando N.º 1 *supra*, son incondicionadas e inmediatamente aplicables. Por su parte, el demandante ha acreditado que su estatus subjetivo se subsume en el supuesto de hecho al que son aplicables dichos dispositivos, puesto que con la copia del carné obrante a fojas 2 puede corroborarse que es mayor en actividad de la Policía Nacional del Perú.

Por ello, el rechazo liminar de la demanda, sustentado en que supuestamente se está cuestionando en abstracto las referidas normas, carece de sustento.

3. Por tanto, puesto que este Tribunal Constitucional ordenó la admisión a trámite de la demanda por considerar que las normas cuestionadas por el actor son de carácter autoaplicativo, ya no corresponde pronunciarse sobre ese extremo de la controversia en esta oportunidad.
4. Sin perjuicio de ello, este Tribunal Constitucional advierte que la Ley 29356 fue derogada en su totalidad por la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1150, que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012.
5. A su vez, el Decreto Legislativo 1150 ha sido derogado en su totalidad por la única disposición complementaria derogatoria de la Ley 30714, que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 2017.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

6. En consecuencia, puesto que las normas cuya inaplicación solicita el actor han dejado de formar parte del ordenamiento jurídico, en principio correspondería declarar improcedente la demanda en aplicación *a contrario sensu* del artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

7. Sin embargo, este Tribunal Constitucional no puede pasar por alto que los artículos 11 y 12 de la Ley 30714 reproducen en gran medida los artículos 15 y 16 de la Ley 29356 cuya inaplicación solicita el recurrente:

Ley 29356	Ley 30714
Artículo 15: El personal de la Policía Nacional del Perú no puede emitir opinión, declarar o informar, a través de los medios de comunicación social, sin autorización de su director general o de su comando, previa coordinación con la Alta Dirección del Ministerio del Interior. Su participación solo está circunscrita a fortalecer la imagen institucional.	Artículo 11: El personal de la Policía Nacional del Perú podrá informar o dar entrevistas a través de los medios de comunicación social cuando tenga autorización expresa de su comando o de los órganos encargados del Sistema de Información y Comunicación Social de la institución.
Artículo 16: El personal de la Policía Nacional del Perú está prohibido de pertenecer o participar en actividades político partidarias, sindicales, de huelga y de petición en conjunto. Solo puede pertenecer a instituciones de carácter social, cultural y deportivo, siempre y cuando sus actividades no interfieran con los actos del servicio.	Artículo 12: El personal de la Policía Nacional del Perú, está prohibido de pertenecer a partidos, agrupaciones u otras organizaciones de carácter político, así como participar en actividades político-partidarias, sindicales, manifestaciones públicas, huelgas o petición en conjunto, así como usar su profesión o conocimientos contra los intereses de la institución policial.

8. Como puede advertirse, los cuestionamientos del recurrente contra los artículos 15 y 16 de la Ley 29356 se mantienen pues los artículos 11 y 12 de la Ley 30714 recogen las siguientes restricciones a los derechos del personal de la PNP que, en gran medida, motivaron la interposición de la demanda de amparo de autos:

- Prohibición de emitir declaraciones en los medios de comunicación sin autorización expresa de su comando u otros superiores jerárquicos.
- Prohibición de pertenecer a partidos u otras organizaciones políticas y de participar en actividades políticas.
- Prohibición de participar en actividades sindicales y huelgas; y,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

— Prohibición de ejercer colectivamente el derecho de petición.

9. Por tanto, en la medida en que los agravios denunciados por el recurrente con relación a los artículos 15 y 16 de la Ley 29356 persisten, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo sobre dicho extremo de la controversia y, en consecuencia, evaluar si debe ordenarse la inaplicación de los artículos 11 y 12 de la Ley 30714 en el presente caso.
10. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto del artículo 4 de la Ley 29356. En efecto, los agravios denunciados por el recurrente con relación a dicho artículo no se mantienen pues la Ley 30714 no contiene una disposición que reproduzca su contenido semántico o normativo. En consecuencia, dicho extremo de la demanda debe declararse improcedente, en aplicación *a contrario sensu* del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, por haberse producido la sustracción de la materia justiciable.

II. Análisis del caso

Libertades de información, expresión y opinión

11. El recurrente alega que el artículo 15 de la Ley 29356 — actualmente sustituido por el artículo 11 de la Ley 30714 — vulnera su derecho fundamental al honor así como sus libertades de información, opinión y expresión pues no le permite expresarse libremente en medios de comunicación sin autorización de sus superiores prohibiéndole, inclusive, realizar declaraciones públicas espontáneas para desmentir acusaciones que pongan en duda su honorabilidad.
12. Al respecto, cabe resaltar que el artículo 11 de la Ley 30714 señala lo siguiente:

El personal de la Policía Nacional del Perú podrá informar o dar entrevistas a través de los medios de comunicación social cuando tenga autorización expresa de su comando o de los órganos encargados del Sistema de Información y Comunicación Social de la institución.
13. Además, debe tomarse en cuenta que la Tabla de Infracciones y Sanciones contenida en el Anexo II de la Ley 30714 tipifica la siguiente infracción:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

Código	Infracción	Sanción
G2	Emitir opinión sobre asuntos relacionados al servicio policial haciendo uso de los medios de comunicación social, sin autorización escrita del comando.	De 2 a 4 días de sanción de rigor.

14. Así se advierte que, si bien el artículo 11 de la Ley 30714 no distingue entre declaraciones públicas vinculadas o no con la PNP, la tabla de infracciones y sanciones correspondiente — que, por demás, forma parte integrante de la Ley 30714 — sólo permite sancionar disciplinariamente a los integrantes de la PNP por el mero hecho de realizar declaraciones públicas en medios de prensa cuando éstas guarden relación con el servicio policial.

15. Ahora bien, a fin de determinar si el artículo 11 de la Ley 30714 vulnera en forma directa y concreta los derechos fundamentales invocados por el actor, debe tomarse en cuenta que el artículo 2.4 de la Constitución señala lo siguiente:

[Toda persona tiene derecho] A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.

16. De lo anterior, se advierte que el derecho fundamental a la libertad de expresión garantiza la posibilidad de formular declaraciones a través de los medios de comunicación sin autorización ni censura previa de ningún tipo. Sin embargo, como ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional:

(...) en un Estado democrático la libertad de expresión adquiere un cariz significativo y obtiene una posición preferente por ser el canal de garantía mediante el cual se ejercita el debate, el consenso y la tolerancia social; sin embargo, ello no admite la aceptación de estados de libertad irrestrictos, pues el ejercicio mismo de la libertad de expresión conlleva una serie de deberes y responsabilidades para con terceros y para con la propia organización social. Así, no es posible hablar sobre esta base de derechos absolutos (...) toda vez que, a la luz de nuestra Constitución, el ejercicio ilimitado de derechos no se encuentra garantizado (*cf.* fundamento 16 de la sentencia emitida en el Expediente 02465-2004-PA/TC).

17. En efecto, si bien el artículo 11 de la Ley 30714 interviene el derecho a la libertad de expresión del personal policial en situación de actividad, dicha intervención no puede considerarse inconstitucional *per se*. Es necesario, por el contrario, verificar

MPI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

si la misma se encuentra justificada o no.

18. Al respecto debe tomarse en cuenta que, a través de su jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha reconocido que está justificado restringir el ejercicio de la libertad de expresión de determinados funcionarios públicos en atención a la naturaleza de las funciones que ejercen. En el fundamento jurídico 3 de la sentencia emitida en el Expediente 00866-2000-PA/TC — publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de febrero de 2003 —, por ejemplo, se señaló lo siguiente:

(...) en determinados supuestos, el legislador puede fijar una diversa clase de límites a tales libertades, límites cuya justificación se encuentra en las relaciones especiales de sujeción bajo las que se encuentran determinados individuos. Tal es el significado particular, precisamente, del inciso d), artículo 23.º del Decreto Legislativo N.º 276 y del artículo 138º del Decreto Supremo N.º 005-90-PCM que, con relación a los servidores públicos, señala la necesidad de contar con autorización del superior jerárquico para ejercer las libertades de expresión e información.

19. Asimismo, en el fundamento jurídico 12 de la sentencia emitida en el Expediente 02465-2004-PA/TC este Tribunal Constitucional expresó:

(...) si bien el ejercicio de la libertad de expresión también puede ser aplicado al ámbito de la administración de justicia, es posible admitir restricciones constitucionales a este derecho en el caso de los jueces cuando con ellas se resguarde la confianza ciudadana en la autoridad y se garantice la imparcialidad del Poder Judicial.

20. En consecuencia, si está constitucionalmente justificado intervenir el derecho fundamental de libertad de expresión de los jueces y de los servidores públicos sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, con mayor razón todavía es posible hacerlo en el caso del personal de la PNP en situación de actividad pues, a diferencia de lo que ocurre en los casos anteriores, los efectivos policiales están sujetos a un régimen laboral y disciplinario que exige:

(...) un tratamiento singular, derivado no sólo de la referencia explícita a que las leyes y reglamentos respectivos normen "la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional" (artículo 168º de la Constitución), sino, fundamentalmente, de los principios especiales a los que están sujetos tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional del Perú. Y es que el mantenimiento de la disciplina en las relaciones internas de subordinación y supraordenación de un órgano como la Policía Nacional, que se encuentra estructurado jerárquicamente, impone que los derechos de sus miembros deban sujetarse a determinadas singularidades (cfr. fundamento 5 de la sentencia emitida en el Expediente 02050-2002-PA/TC).

21. No cabe duda que la PNP se trata de una institución cuyo adecuado funcionamiento requiere resguardar la disciplina y los principios de jerarquía y subordinación que le son propios; de lo contrario ésta no podría cumplir de manera idónea con las altas responsabilidades que le son encomendadas por los artículos 166 y 172 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

Constitución. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente en el fundamento jurídico 6 de la sentencia emitida en el Expediente 03932-2007 - PA/TC:

(...) la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prestar atención y ayuda a las personas y a la comunidad. Para cumplir dicha finalidad, requiere contar con personal de conducta intachable y honorable en todos los actos de su vida pública y privada, que permita no sólo garantizar, entre otros, el cumplimiento de las leyes y la prevención, investigación y combate de la delincuencia, sino también mantener incólume el prestigio institucional y personal.

22. Sin embargo, lo anterior no justifica restringir el derecho fundamental de libertad de expresión del personal de la PNP más allá de lo necesario para resguardar el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas a la institución policial.

23. Por tanto, si bien está justificado exigir que el personal de la PNP en situación de actividad solicite la autorización de sus superiores para declarar en medios de comunicación sobre asuntos vinculados directa o indirectamente a la PNP, no es necesario establecer tal limitación para permitirles declarar sobre asuntos estrictamente personales u otros que no guarden relación con la institución policial ni sean susceptibles de afectar su imagen institucional.

24. En consecuencia, tomando en cuenta todo lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que el artículo 11 de la Ley 30714 no vulnera el derecho fundamental a la libertad de expresión del actor en la medida en que se interprete que éste no lo obliga a solicitar autorización para declarar en medios de comunicación sobre asuntos estrictamente personales u otros que no guardan relación con la PNP ni sean susceptibles de afectar su imagen institucional.

Derecho a participar en la vida política del país

25. El recurrente alega que el artículo 16 de la Ley 29356 — actualmente sustituido por el artículo 12 de la Ley 30714 — vulnera sus derechos fundamentales a participar individual y colectivamente en la vida política del país; a ejercer individualmente su derecho de petición; a la libertad sindical; a la negociación colectiva; y, a la huelga.

26. Con relación al derecho de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la PNP a participar en la vida política del país, el artículo 34 de la Constitución — modificado por el artículo único de la Ley 28480 publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de marzo de 2005 — señala lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.

27. De lo anterior, se deduce que, en el caso del personal militar o policial en situación de actividad, el derecho fundamental a participar en la vida política del país se sujeta a las siguientes restricciones constitucionales:

- a) No pueden postular a cargos de elección popular;
- b) No pueden participar en actividades partidarias;
- c) No pueden participar en manifestaciones; y,
- d) No pueden realizar actos de proselitismo.

28. A su vez, el artículo 12 de la Ley 30714 — que sustituye el artículo 16 de la Ley 29356, cuestionado por el recurrente — señala:

El personal de la Policía Nacional del Perú, está prohibido de pertenecer a partidos, agrupaciones u otras organizaciones de carácter político, así como participar en actividades político-partidarias, sindicales, manifestaciones públicas, huelgas o petición en conjunto, así como usar su profesión o conocimientos contra los intereses de la institución policial.

29. Como puede advertirse, en su parte pertinente, esta norma señala que el personal de la PNP en situación de actividad no puede: (i) pertenecer a partidos, agrupaciones u otras organizaciones políticas; ni, (ii) participar en actividades políticas o partidarias.

30. Estas restricciones buscan resguardar la *apoliticidad* de las Fuerzas Armadas y de la PNP “ con el fin de sustraer a los ‘profesionales de las armas’ de las veleidades de la vida política nacional y evitar su politización institucional, es decir, permitir que ellas puedan servir objetivamente al cumplimiento de los fines que la Constitución les asigna, al margen de los intereses particulares de los gobiernos de turno o los suyos propios, sean estos corporativos o privados” (*cfr.* fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00017-2003-AI/TC).

31. En la medida en que prohíbe al personal de la PNP en situación de actividad participar en actividades políticas o partidarias, el artículo 12 de la Ley 30714 no hace más que reproducir una prohibición establecida por el artículo 34 de la Constitución. Por tanto, puesto que esta parte del artículo bajo análisis se limita a reiterar una norma constitucional, no puede considerarse que éste vulnera el derecho fundamental del actor a participar en la vida política del país. En consecuencia, la demanda de amparo debe declararse infundada en ese extremo.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

32. Por otro lado, tampoco se advierte que el artículo 12 de la Ley 30714 vulnere el derecho fundamental bajo análisis en la medida en que prohíbe al personal de la PNP pertenecer a partidos, agrupaciones, u otras organizaciones políticas. Si bien dicha prohibición no está directamente establecida en el artículo 34 de la Constitución, éste sí prohíbe al personal de la PNP en situación de actividad postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias y realizar actos de proselitismo.
33. Dichas restricciones son tales que, en caso se permitiera al personal de la PNP en situación de actividad afiliarse a partidos u otras agrupaciones políticas, su participación en dichas organizaciones no podría considerarse efectiva pues no les estaría permitido participar en ningún tipo de actividades partidarias o proselitistas. Al respecto, debe tomarse en cuenta que el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 28094, de Organizaciones Políticas, señala lo siguiente:

Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado *cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país* dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley (énfasis agregado).

34. Así se advierte que, en nuestro ordenamiento jurídico, la finalidad de los partidos políticos consiste, precisamente, en permitir que los ciudadanos que los conforman participen de manera lícita y democrática en los asuntos públicos del país. Necesariamente, dicha participación ha de concretarse en el desarrollo de actividades partidarias o proselitistas. Sin embargo, por mandato del artículo 34 de la Constitución, el personal policial o militar en situación de actividad se encontraría impedido de participar en dichas actividades, incluso si el artículo 12 de la Ley 30714 les permitiera afiliarse a partidos políticos.
35. De lo anterior se advierte que, en la práctica, la restricción del derecho a la participación política del personal de la PNP en situación de actividad no proviene de la Ley 30714 sino de la propia Constitución. Por tanto, en la medida en que esta parte del artículo 12 de la Ley 30714 no interviene de manera directa y concreta el contenido protegido del derecho fundamental a participar en la vida política del país, la demanda también debe declararse infundada en este extremo.

Derecho de petición

36. El artículo 2.20 de la Constitución reconoce el derecho fundamental de petición de la siguiente manera:

[Toda persona tiene derecho] A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.

37. En consecuencia, si bien la generalidad de las personas tienen derecho a formular peticiones de manera individual o colectiva y a recibir una respuesta por escrito dentro del plazo establecido por ley, el personal militar y policial en situación de actividad sólo puede ejercer este derecho de manera individual.

38. En lo que aquí respecta, debe tomarse en cuenta que el artículo 12 de la Ley 30714 — que sustituye el artículo 16 de la Ley 29356, cuestionado por el recurrente — señala lo siguiente:

El personal de la Policía Nacional del Perú, está prohibido de pertenecer a partidos, agrupaciones u otras organizaciones de carácter político, así como participar en actividades político-partidarias, sindicales, manifestaciones públicas, huelgas o *petición en conjunto*, así como usar su profesión o conocimientos contra los intereses de la institución policial (énfasis agregado).

39. Como puede advertirse, en lo referido al derecho de petición, dicho artículo se limita a señalar que el personal de la PNP en situación de actividad está prohibido de participar en actividades de “petición en conjunto”. Así, reitera la prohibición de ejercer colectivamente el derecho de petición contenida en el segundo párrafo del artículo 2.20 de la Constitución.

40. Por tanto, en la medida en que esta parte del artículo 12 de la Ley 30714 no hace más que reproducir una prohibición constitucional, no puede considerarse que vulnera el derecho fundamental de petición del recurrente. En consecuencia, la demanda también debe declararse infundada en este extremo.

Derechos de sindicación y huelga

41. El artículo 42 de la Constitución señala lo siguiente respecto a los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos:

Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

42. Como puede advertirse, este artículo reconoce de manera expresa la titularidad de los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos con exclusión de los que desempeñan cargos de confianza y del personal militar y policial en situación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

de actividad.

43. A su vez, el artículo 12 de la Ley 30714 — que sustituye el artículo 16 de la Ley 29356, cuestionado por el recurrente — señala lo siguiente:

El personal de la Policía Nacional del Perú, está prohibido de pertenecer a partidos, agrupaciones u otras organizaciones de carácter político, así como participar en actividades político-partidarias, sindicales, manifestaciones públicas, huelgas o petición en conjunto, así como usar su profesión o conocimientos contra los intereses de la institución policial.

44. Como puede advertirse, en lo referido a los derechos fundamentales de sindicación y huelga, dicha norma se limita a señalar que el personal de la PNP en situación de actividad tiene prohibido participar en actividades sindicales y huelgas. En consecuencia, dicha parte de la norma bajo análisis, no cuenta con un contenido normativo adicional al que ya se encuentra recogido en el artículo 42 de la Constitución.
45. Por tanto, en la medida en que se limita a reiterar prohibiciones que han sido establecidas en la Constitución, no existe mérito para concluir que esta parte del artículo 12 de la Ley 30714 vulnera los derechos fundamentales del actor. En consecuencia, también debe declararse infundada la demanda en este extremo.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en la medida en que solicita la inaplicación del artículo 4 de la Ley 29356
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:


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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados pero debo hacer las siguientes precisiones:

Sobre la libertad de expresión

1. El presente caso se plantea en un proceso de amparo contra normas, el cual, a diferencia de un análisis abstracto de constitucionalidad, requiere precisar cómo es que la norma en sí misma se configura como un acto lesivo. Al respecto, he señalado en varios votos que para acreditar que una norma es autoaplicativa, en los términos señalados en el artículo 3 del Código Procesal Constitucional, la prescripción debe cumplir con lo ser: (1) vigente (o cuya entrada en vigencia sea cierta e inminente para el caso de las amenazas); (2) de eficacia inmediata (o cuya eficacia sea cierta e inminente para el caso de las amenazas); (3) autosuficiente, en la medida no requiere de reglamentación posterior, pues tal cual está regulada ya tiene o puede tener efectos perniciosos sobre los derechos invocados; y (4) autoejecutiva, esto en dos sentidos, primero (4.1), cuando se trata de una norma de aplicación incondicionada, pues no es necesario que se verifique ningún requisito o condición adicional para que despliegue sus efectos, y cuya aplicación tan solo sería la consumación de una afectación o amenaza que ha surgido ya con la propia norma, o (4.2.) cuando se trata de una norma autoaplicativa stricto sensu, es decir, si nos encontramos ante una auténtica norma-acto, que no requiere de ningún acto de aplicación para desplegar e incluso agotar sus efectos lesivos.
2. En este caso, se puso en cuestión la vigencia de la disposición normativa, lo cual se resuelve desde una perspectiva material, observando que si bien formalmente se trata de disposiciones distintas (de hecho una ha derogado a la otra), en rigor se han mantenido casi sin diferencia los mandatos que el demandante reclama vulneran sus derechos.
3. Superado este examen, corresponde evaluar los derechos alegados. Al respecto, quisiera realizar tres precisiones: la primera sobre la elección de derechos involucrados en el análisis iusfundamental; la segunda, sobre la posición de la libertad de expresión en la teoría de los derechos fundamentales; y la tercera, sobre la técnica utilizada para la resolución de casos como el que nos ocupa.
4. En cuanto a lo primero, debo anotar que el recurrente no solo ha hecho mención a la libertad de expresión, sino que ha alegado vulneraciones al derecho al honor, la libertad de información, la libertad de opinión y libertad de expresión. El análisis de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

la ponencia se ha centrado en la libertad de expresión, en su sentido más amplio, pero resulta instructivo explicitar el razonamiento por el cual se opta por esta libertad como el parámetro para resolver este extremo del caso.

5. Así, si observamos la disposición que se alega causa el agravio esta señala lo siguiente: "El personal de la Policía Nacional del Perú podrá informar o dar entrevistas a través de los medios de comunicación social cuando tenga autorización expresa de su comando o de los órganos encargados del Sistema de Información y Comunicación Social de la institución."
6. Una mirada rápida a esta disposición permite descartar el alegato sobre el derecho al honor, comprendiendo tanto la dimensiones de honor interno o externo, toda vez que el demandante no ha sustentado mínimamente cómo es que la mencionada disposición podría vulnerar este derecho.
7. Las libertades de expresión, información u opinión, más bien requieren partir del propio texto constitucional para reconocer que antes que contenidos marcadamente distintos, en rigor, aquí lo que ha adoptado el constituyente es un modelo que reconoce básicamente dos libertades: expresión e información. Es así que el Tribunal tiene expuesto desde su jurisprudencia inicial que estas libertades pueden caracterizarse de la siguiente manera: "Mientras que la libertad de expresión garantiza que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan transmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones, la libertad de información, en cambio, garantiza un complejo haz de libertades, que, conforme enuncia el artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole verazmente." (STC 00905-2001-PA/TC, fj. 9)
8. Es por ello que, en tanto las restricciones que implementa la norma en cuestión se refieren a la posibilidad de "informar o dar entrevistas", los derechos implicados son los de expresión e información. Ciertamente es que en otros contextos, como el norteamericano, se ha referenciado a la libertad de expresión para cubrir ambos contenidos, sin embargo, en rigor conceptual aquí se deben tratar ambas situaciones.
9. En cuanto al segundo punto al que quería referirme, debo señalar que la cita recogida en el fundamento 16, la cual remite a la sentencia recaída en el expediente 02465-2004-PA/TC, contiene una afirmación que convendría ubicar en el contexto que rigurosamente corresponde. Y es que allí se dice que la libertad de expresión obtiene una "posición preferente por ser el canal de garantía mediante el cual se ejercita el debate, el consenso y la tolerancia social (...)". Y es que si bien, no hay duda de la importancia de este derecho fundamental, es preciso señalar que en nuestro ordenamiento no existen posiciones preferentes entre derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

fundamentales, concepto que, más allá de describir la importancia del derecho, tiene como consecuencia una posible prevalencia en la colisión con otros derechos fundamentales.

10. Es así que esta afirmación no es del todo inocua pues coloca al Tribunal en un dilema sin solución: a) o bien la afirmación de una posición preferente no tiene consecuencias en la resolución de casos más allá de llamar la atención sobre la función del derecho; o, b) la posición preferente tiene consecuencias, lo cual obliga a fundamentar cómo así es que se materializa la preferencia.
11. Desde mi punto de vista, y sin negar en absoluto la relevancia del derecho a la libertad de expresión y su función para la construcción de sociedades libres y democráticas, técnicamente resulta inconveniente hacer referencia a una posición preferente entre los demás derechos fundamentales.
12. La tercera precisión que quisiera hacer está referida a la técnica utilizada para resolución de este caso, toda vez que el razonamiento utilizado se ha centrado sobre todo en un análisis de la finalidad de la medida adoptada, aunque sin utilizar el test de proporcionalidad.
13. Al respecto, coincido con la ponencia en la medida que no considero imprescindible hacer uso del test cuando se tienen otras fórmulas para resolver conflictos o aparentes conflictos entre derechos fundamentales como son la correcta determinación de los ámbitos normativos, el equilibrio, la ponderación o la concordancia práctica, entre otros.
14. Sin embargo, en este caso concreto, considero que podría haber sido conveniente realizar un análisis de los medios utilizados en la norma para asegurar el objetivo descrito. Así, por ejemplo, podría haberse contrastado la exigencia de una autorización por escrito, frente a otras posibilidades como una dación de cuenta posterior u otro medio menos formal. En todo caso, la alternativa por la que se ha optado satisface el derecho en la reducción del ámbito de la norma como inicialmente había sido leída, asunto al que me abocare a continuación.
15. Destaca en la sentencia el fundamento 24 el cual, como me permito reproducir aquí, señala lo siguiente: "(...) este Tribunal Constitucional considera que el artículo 11 de la Ley 30714 no vulnera el derecho fundamental a la libertad de expresión del actor en la medida en que se interprete que éste no lo obliga a solicitar autorización para declarar en medios de comunicación sobre asuntos estrictamente personales u otros que no guardan relación con la PNP ni sean susceptibles de afectar su imagen institucional."



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01001-2013-PA/TC

LIMA

CÉSAR AUGUSTO ZÁRATE BARANDIARÁN

16. Aun cuando el fallo no haya rescatado este punto, que considero debió reiterarse allí, lo cierto es que, tal como hemos realizado en otros casos, especialmente en procesos de inconstitucionalidad, hemos optado por realizar aquí una sentencia interpretativa. Mediante esta técnica se reconoce que la disposición tiene varios sentidos normativos, de los cuales uno ha sido declarado inconstitucional.

D₁: El personal de la Policía Nacional del Perú podrá informar o dar entrevistas a través de los medios de comunicación social cuando tenga autorización expresa (...)

De dicha disposición se extraen los siguientes sentidos normativos:

N₁: El personal de la Policía Nacional del Perú podrá informar o dar entrevistas, *sobre cualquier tema*, a través de los medios de comunicación social cuando tenga autorización expresa (...)

N₂: El personal de la Policía Nacional del Perú podrá informar o dar entrevistas, *sobre temas relacionados a la Policía o que afecten su imagen institucional*, a través de los medios de comunicación social cuando tenga autorización expresa (...)

17. El Tribunal al optar por el sentido normativo N₂, salva la constitucionalidad de la norma, evitando así que las libertades de expresión e información se vean vulneradas, al mismo tiempo que salvaguarda la disposición tal como fue dictada por el legislador democrático.

18. Por ende, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda en la medida en que solicita la inaplicación del artículo 4 de la Ley 29356 e **INFUNDADA** en lo demás que contiene, siempre que el artículo 11 de la Ley 30714 se interprete en el sentido normativo descrito en el fundamento 24 de la sentencia.

S.

ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL